

Ser
021251
V 26
Z6



**Étude de
documentation
pour le Conseil
des sciences
du Canada**

**Décembre 1973
Étude spéciale
n° 26**

**Les pouvoirs
publics et
l'innovation
industrielle**

par Andrew H. Wilson

Décembre 1973

UNCLASSIFIED

**Les pouvoirs
publics et
l'innovation
industrielle**

Manuscrit achevé en août 1972

Conseil des sciences du Canada,
7^e étage,
150, rue Kent,
Ottawa, Ont.
K1P 5P4

©Droits de la Couronne réservés

En vente chez Information Canada à Ottawa,
et dans les librairies d'Information Canada :
Halifax – 1687, rue Barrington
Montréal – 640 ouest, rue S^{te}-Catherine
Ottawa – 171, rue Slater
Toronto – 221, rue Yonge
Winnipeg – 393, avenue Portage
Vancouver – 680, rue Robson
ou chez votre libraire

Prix \$3.75

N^o de catalogue SS21-1/26F

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1973

Imprimé par Southam Murray, Toronto
O2KX OHO25-73-1



Andrew H. Wilson

M. Wilson naquit en 1928 en Écosse, et reçut sa formation intellectuelle au Collège George Watson d'Édimbourg, puis à l'Université de Glasgow. Il obtint son B.Sc. en génie mécanique en 1949, et sa maîtrise en économie et mathématiques en 1954. Sa venue au Canada date de 1957.

M. Wilson a reçu une formation pratique d'ingénieur maritime au cours d'un stage combiné de 1946 à 1949. Il a acquis de l'expérience en conception du matériel hydraulique en 1949 et 1950, de l'expérience technique et commerciale dans l'industrie des roulements à billes de 1954 à 1957, et encore de l'expérience en conception de l'équipement de 1958 à 1960, surtout dans le domaine des instruments de physique nucléaire.

Il servit dans le corps des officiers techniciens de la Royal Air Force à partir de 1950 et devint ensuite officier technicien d'État-major au Quartier général de la région côtière. Il a été membre en activité du cadre des officiers de la RAF de 1951 à 1954.

M. Wilson a été agent scientifique d'administration à la Division de physique de l'Énergie atomique du Canada, limitée, Chalk River, de 1960 à 1964.

Il a été secrétaire et chargé de recherche en chef du Comité consultatif pour la recherche et la technologie industrielles auprès du Conseil économique du Canada de 1964 à 1968. Il entra au service du Secrétariat des sciences auprès du Bureau du Conseil privé le 1^{er} septembre 1968, et fut affecté au Conseil des sciences deux mois plus tard, en tant que conseiller scientifique. En cette capacité, il a été chargé du programme du Groupe d'étude de la R & D aéronautique au Canada, et membre du groupe de recherche adjoint au Comité de la recherche et de l'innovation industrielles auprès du Conseil des sciences.

M. Wilson est membre de l'Institut canadien des ingénieurs, de la Société canadienne de génie mécanique et de l'Association professionnelle des ingénieurs de l'Ontario. Au Royaume-Uni, il est aussi membre de l'Institution of Mechanical Engineers, et ingénieur agréé.

Il est l'auteur de rapports de documentation et d'études pour le Conseil des sciences et le Conseil économique, ainsi que d'articles et d'exposés publiés ailleurs.

Préface

La présente étude de documentation fait partie d'une série d'études réalisées par les cadres scientifiques du Conseil des sciences pour les besoins de son Comité de la recherche et de l'innovation industrielles, et pour documenter le Rapport n° 15 du Conseil, *L'innovation en difficulté*.

Elle porte principalement sur les rôles et les responsabilités des trois paliers de gouvernement du Canada à l'égard des activités d'innovation technique de l'industrie manufacturière canadienne. Elle analyse les diverses actions entreprises par les autorités publiques afin d'encourager directement et indirectement ces activités, ainsi que les mesures conçues pour en régulariser le déroulement. Certaines de ces dernières agissent correctement, mais d'autres gênent l'innovation, souvent sans qu'on s'en aperçoive.

Comme pour toutes les autres études de documentation publiées par le Conseil des sciences, les opinions exprimées par l'auteur du présent rapport ne sont pas nécessairement celles du Conseil, ni, dans le cas présent, celles du Comité du Conseil, pour qui le rapport a été élaboré. Néanmoins le Conseil publie celui-ci, car il estime qu'il fait une contribution valable à nos connaissances en un secteur important, qui cause des préoccupations.

L'auteur du rapport est un ingénieur et un économiste, qui a travaillé pour le Conseil économique du Canada avant d'entrer au service du Conseil des sciences, il y a quatre ans. Son principal domaine d'études, depuis plusieurs années, est celui de la recherche et de l'innovation dans le secteur manufacturier.

P.D. McTaggart-Cowan,
Directeur général,
Conseil des sciences du Canada.

Remerciements

Le présent rapport contient de nombreuses données tirées de sources très diverses, et sa rédaction a duré assez longtemps. Dans sa forme définitive, il constitue un compromis entre une analyse approfondie des facteurs d'origine gouvernementale qui ont une forte incidence sur le processus de l'innovation au sein du secteur secondaire du Canada, et une étude d'envergure suffisante pour étayer la propre analyse du Conseil des sciences, publiée en octobre 1971.

Au cours du programme de recherche dont le présent rapport constitue le résultat tangible, j'ai obtenu l'aide et les conseils de nombreuses personnes. Je remercie en particulier les fonctionnaires des ministères et offices de l'État et les responsables des organismes privés qui m'ont communiqué une partie importante de la documentation, le président et les membres du Comité de la recherche et de l'innovation industrielles, mes collègues appartenant ou ayant appartenu aux cadres scientifiques du Conseil des sciences: MM. J. Richard Armstrong, Pierre L. Bourgault, Arthur J. Cordell et Frank J. Kelly, qui étudiaient aussi certains aspects du processus de l'innovation, les autres membres des cadres scientifiques qui m'ont apporté leur contribution, et ceux qui ont aimablement révisé le manuscrit avant sa publication.

Je remercie également les adjoints de recherche chargés de collecter, d'analyser et de grouper la documentation, et les autres membres du personnel qui ont contribué au bon déroulement du programme. J'adresse spécialement mes remerciements à Mlle Florence Wark, dont la patience et la diligence ont été si précieuses au cours de l'élaboration des versions préliminaire, ultérieures et finale du rapport, et les membres de ma famille, qui se demandaient parfois s'il serait jamais terminé.

Table des matières

Préface	4
Remerciements	5
Introduction	11
I. Structure des administrations publiques	17
II. Attitude des autorités gouvernementales à l'égard de l'industrie	33
III. Les programmes d'aide à l'industrie manufacturière	55
IV. Programmes d'approvisionnement de l'État et d'impartition de l'effort de recherche	81
V. Le régime fiscal	105
VI. Les programmes d'expansion régionale	133
VII. Le financement des industries, et en particulier des petites entreprises	169
VIII. Barrières commerciales, douanières et autres	199
IX. Les modifications au Code canadien du travail, et le projet de loi sur la concurrence	225
X. La loi sur les dessins industriels et la Loi sur les brevets d'invention	241
Conclusions	255
Postface	279
Publications du Conseil des sciences du Canada	285

Liste des tableaux

I. Structure des administrations publiques	17
I.1–Ministères et offices de l'État ayant une influence marquée sur les activités d'innovation technique dans l'industrie canadienne de fabrication. Liste pour 1972	23
I.2–Principaux ministères et offices provinciaux accordant un soutien particulier à l'industrie	25
I.3–Les administrations locales des diverses provinces canadiennes, en janvier 1970	28
II. Attitude des autorités gouvernementales à l'égard de l'industrie	33
II.1–Antécédents professionnels des membres de la Chambre des Communes en 1940 et en 1970	40
II.2–Antécédents professionnels des membres de l'Assemblée législative du Québec en 1940 et 1970	41
II.3–Antécédents professionnels des membres du Cabinet fédéral en 1940 et 1970	43
II.4–Antécédents de la plupart des hauts fonctionnaires des 15 ministères et offices fédéraux s'occupant activement de l'innovation technique dans l'industrie manufacturière. Relevé pour mars 1970 et décembre 1971	48
III. Les programmes d'aide à l'industrie manufacturière	55
III.1–Programmes d'aide financière directe à l'innovation de pointe dans l'industrie, en mars 1972	62
III.2–Dépenses internes de R & D de l'industrie canadienne en 1957, 1960 et 1969 (hormis les immobilisations)	63
III.3–Subventions autorisées en vertu de la Loi stimulant la recherche et le développement scientifiques, de mars 1967 à mars 1971	66
IV. Programmes d'approvisionnement de l'État et d'impartition de l'effort de recherche	81
IV.1–Montant total des achats effectués par le ministère des Approvisionnements et Services au cours de l'année financière 1970–1971	86
IV.2–Prévisions budgétaires de l'exercice 1971–1972 pour le soutien fédéral à la R & D	100
IV.3–Sources des projets de brevet présentés à la Société canadienne des brevets et d'exploitation, ltée, au cours de l'année financière 1970–1971	102

VI. Les programmes d'expansion régionale	133
VI.1–Répartition régionale, pour 1969, du revenu personnel et de la valeur ajoutée par ouvrier d'usine ou d'entreprise auxiliaire dans l'industrie manufacturière canadienne	139
VI.2–Répartition approximative de la population au Canada, par régions, en 1969, 1970 et 1971	140
VI.3–Taux de chômage approximatif et moyenne annuelle (non pondérée) du chômage au Canada, par régions, en 1969, 1970 et 1971	140
VI.4–Répartition pour 1967 des scientifiques et des ingénieurs au Canada, par régions	141
VI.5–Activités manufacturières du Canada et des provinces en 1969	142
VI.6–Activités manufacturières provinciales pour 1969, en nombre d'établissements par branche industrielle	143
VI.7–Activités manufacturières dans les principales zones métropolitaines du Canada en 1967	145
VI.8–Destinations premières des expéditions des industriels canadiens en 1967	145
VI.9–Immobilisations effectuées et emplois créés à la suite des subventions accordées entre le 1 ^{er} juillet 1969 et le 30 juin 1971 dans le cadre de la Loi sur les subventions au développement régional	161
VI.10–Répartition, selon les groupes industriels et les provinces, des offres de subventions acceptées entre le 1 ^{er} juillet 1969 et le 30 juin 1971 dans le cadre de la Loi sur les subventions au développement régional	162
VI.11–Répartition par province des nouvelles usines et entreprises faisant suite aux offres acceptées entre le 1 ^{er} juillet 1969 et le 30 juin 1971 dans le cadre de la Loi sur les subventions au développement régional	163
VI.12–Ventilation selon les groupes d'industrie, pour trois provinces, des offres de subventions pour nouvelles installations, acceptées entre le 1 ^{er} juillet 1969 et le 30 juin 1971 dans le cadre de la Loi sur les subventions au développement régional	164
Figure – Régions et zones spéciales prises en considération par le ministre de l'Expansion économique régionale, en 1971	148

VII. Le financement des industries, et en particulier des petites entreprises	169
VII.1–Répartition pour 1969 des petits établissements manufacturiers parmi les régions canadiennes	172
VII.2–Répartition pour 1969 des petits établissements manufacturiers canadiens, selon les branches industrielles	172
VII.3–Actifs des banques à charte canadiennes, au 31 mars 1972	176
VII.4–Actifs de certains agents financiers canadiens pour le premier trimestre de 1972	179
VII.5–Répartition par province des prêts accordés de novembre 1944 à septembre 1971 par la Banque d'expansion industrielle	183
VII.6–Répartition, selon leurs montants, des prêts accordés par la Banque d'expansion industrielle pour l'exercice se terminant le 31 septembre 1971	183
VIII. Barrières commerciales, douanières et autres	199
VIII.1–Part du Canada dans les échanges mondiaux en 1970	201
VIII.2–Évolution de 1964 à 1971 de la part des importations dans les produits consommés au Canada et de la part de sa production manufacturière exportée, selon le degré de façonnage	202
VIII.3–Exportations canadiennes de produits manufacturés en 1967, par région d'origine (en se basant sur la première destination)	202
VIII.4–Répartition des risques couverts par la Société pour l'expansion des exportations en 1971	207

Introduction

En octobre 1971, le Conseil des sciences du Canada publia un rapport intitulé *L'Innovation en difficulté*¹, attirant l'attention sur un ensemble de conditions et de facteurs gênant actuellement l'efficacité de l'industrie manufacturière canadienne. Le présent rapport de documentation fait partie d'une série d'études préparées à la demande du Comité de la recherche et de l'innovation industrielles auprès du Conseil des sciences du Canada; sa publication rend disponible la documentation utilisée par le Conseil lors de la préparation de son propre rapport².

Ce rapport découle d'une étude entreprise pour décrire et analyser les principaux rôles et responsabilités des trois paliers du gouvernement au Canada, à l'égard du soutien (et de la gêne) apportés à l'innovation technique dans l'industrie manufacturière. Par des politiques, des lois, des règlements et des programmes de toutes sortes, ces gouvernements ont effectivement fixé les «règles du jeu» de l'entreprise commerciale et de l'innovation technique au Canada. Bien entendu, ils sont aidés ou gênés dans leur action, selon le cas, par les autres paliers d'autorité et par les gouvernements étrangers, aussi bien que par d'autres facteurs, tels les conditions qui prévalent sur les différents marchés mondiaux, les caractéristiques des différentes industries, l'histoire, les us et coutumes, la situation géographique et le climat, les perspectives présentes et futures, et la répartition des clients individuels et groupés. Ce rapport visait principalement à cerner les obstacles et les moyens d'encouragement les plus apparents, d'ordre juridique, administratif et réglementaire, à l'innovation technique et à étudier les moyens propres à améliorer les stimulants existants, à en créer d'autres et à éliminer les obstacles, complètement ou en partie.

Les données recueillies pour l'étude l'ont été conformément aux objectifs et aux intentions de départ. Toutefois, à la suite de discussions au sein du personnel de cadres du Conseil des sciences et du Comité de la recherche et de l'innovation industrielles, on a groupé les résultats en un seul volume, afin qu'on puisse les comparer plus aisément au rapport du Conseil. Néanmoins, on a tenté de décrire le milieu dans lequel l'industrie manufacturière du Canada a dû fonctionner ces dernières années.

Le présent rapport est incomplet du point de vue des données disponibles. On doit donc le considérer comme une série de dix études de base liées entre elles et accompagnées d'une série de conclusions qui s'appuient

¹Rapport n° 15 du Conseil des sciences du Canada, *L'Innovation en difficulté*, Information Canada, Ottawa, 1971.

²Cette série comprend aussi les études suivantes du Conseil des sciences du Canada: Andrew H. Wilson, *L'Invention dans le contexte actuel*, Étude spéciale n° 11, Information Canada, 1970; Andrew H. Wilson, *Les conseils de recherche dans les provinces, au service du Canada*, Étude spéciale n° 9, Information Canada, 1971; Frank J. Kelly, *Perspectives d'emploi pour les scientifiques et les ingénieurs au Canada*, Étude spéciale n° 20, Information Canada, Ottawa, 1971; Arthur J. Cordell, *Sociétés multinationales, investissement direct de l'étranger et politique des sciences du Canada*, Étude spéciale n° 22, Information Canada, Ottawa, 1971; Pierre L. Bourgault, *L'Innovation et la structure de l'industrie canadienne*, Étude spéciale n° 23, Information Canada, Ottawa, 1972. Les rapports de deux autres études faites par A.D. Boyd et A.C. Gross et par Jean-Claude Richer sont en cours de préparation.

sur toutes ces études ou sur la plupart d'entre elles³. *Les chapitres qui constituent ces études ont été conçus pour être étudiés par les cadres et les spécialistes de l'industrie, des universités, des offices et ministères fédéraux, et par les personnes qui s'intéressent au processus de l'innovation au Canada et à l'étranger. On a rédigé les conclusions en incluant un sommaire des études et ceci à l'intention des cadres dirigeants des secteurs public et privé.* Étant donné l'envergure et la complexité des données contenues dans les études, on n'a pas tenté de tirer, des *Conclusions*, une série de recommandations d'action positive, et même l'analyse n'est pas assez poussée pour refléter la plupart des opinions de l'auteur. On a ajouté une *postface* séparée qui offre un certain nombre d'observations, plaçant les études et les conclusions dans la perspective de la stratégie industrielle recommandée par le rapport du Conseil des sciences. La matière du présent rapport n'a jamais été traitée dans un ouvrage unique publié au Canada.

Les deux sources majeures de renseignements qui ont alimenté ce rapport sont les documents publiés, et des entretiens avec les fonctionnaires des ministères et offices de l'État et les responsables des sociétés industrielles et des organismes publics qui semblaient les mieux placés pour fournir l'information demandée. On n'a pas essayé de rencontrer des représentants de chaque organisme des ministères fédéraux ayant un rôle à jouer dans le processus de l'innovation, quoique les ministères mis en évidence aient fait l'objet d'une attention particulière. On a effectué un choix plus restreint dans le cas des organismes provinciaux, bien qu'on ait trouvé plusieurs points de contact communs. Les rencontres avec les administrations municipales ont été assez limitées, mais suffisantes néanmoins pour mettre en parallèle leurs responsabilités avec celles de deux autres paliers de gouvernement. Des circonstances indépendantes de la volonté de l'auteur ont malheureusement entraîné une répartition irrégulière des entretiens entre mai 1970 et juin 1971. Au cours de cette période, et pendant le temps consacré à l'étude des données et à la rédaction du rapport, de nombreux changements se sont produits au sein des gouvernements fédéral et provinciaux. Certaines provinces ont tenu des élections et plusieurs partis nouveaux ont accédé au pouvoir. En outre, on a inclus des données publiées postérieurement à l'approbation du texte final du propre rapport du Conseil des sciences, en août 1971. On a fait un effort pour tenir compte des changements importants. Certains ont été directement incorporés au texte, d'autres ont été mentionnés dans les renvois en bas de page⁴.

Le Comité de la recherche et de l'innovation industrielles a également demandé que les détails traités dans les diverses études le soient de façon à refléter l'importance relative qu'il leur accorde en fonction des questions traitées dans le rapport du Conseil des sciences. Aussi le chapitre II (Attitude des autorités gouvernementales à l'égard de l'industrie) a-t-il

³Certaines des données descriptives manquantes apparaissent dans l'*Annuaire du Canada 1970-1971*, Information Canada, Ottawa, février 1971, dans les plus récents rapports annuels des ministères, offices de l'État et institutions cités dans les différents chapitres et dans les statuts, les règlements, les décrets du conseil, etc. Les autres renseignements sont mentionnés aussi souvent que possible dans les renvois en bas de page.

⁴Le texte de ce rapport a été arrêté à la fin de décembre 1971, mais un certain nombre d'événements de la première moitié de 1972 ne pouvaient être omis. Nous avons terminé le manuscrit en août 1972.

fait l'objet d'une attention particulière de même que le chapitre III (Les programmes d'aide à l'industrie manufacturière), le chapitre IV (Programmes d'approvisionnement de l'État et d'impartition de l'effort de recherche et le chapitre V (Le régime fiscal). Les chapitres VI (Les programmes d'expansion régionale) et VII (Le financement des industries, et en particulier des petites entreprises) sont moins détaillés. Ce sont les chapitres I (Structure des administrations publiques), VIII (Barrières commerciales, douanières et autres), IX (Les modifications au Code canadien du travail, et le projet de loi sur la concurrence) et X (La loi sur les dessins industriels et la Loi sur les brevets d'invention) qui sont les plus avares de détails.

Ces dernières années, le public s'est intéressé de plus en plus à l'innovation basée sur les techniques de pointe et aux répercussions de certaines applications sur la qualité de la vie, le milieu environnant les collectivités humaines, et l'Homme lui-même. Tout en reconnaissant les coûts sociaux, économiques et autres des innovations, le rapport ne porte aucun jugement sur les problèmes sociaux ou moraux posés par les innovations du passé, du présent ou de l'avenir. Le rapport repose sur deux postulats: premièrement, que l'industrie manufacturière canadienne aura besoin en permanence d'un programme efficace d'innovation technique, et, deuxièmement, que les paliers d'autorité au Canada doivent encourager l'efficacité des programmes. C'est pourquoi les problèmes de gestion industrielle sont d'un intérêt primordial.

Un certain nombre de règles fondamentales ont joué dans l'élaboration du présent rapport:

- On a écarté les sujets déjà traités, ou sur le point de l'être, dans les autres rapports du Conseil des sciences ou dans des études spéciales.
- On n'a inclus aucune analyse ou discussion des rapports publiés par le Comité sénatorial de la politique scientifique⁵.
- À l'exception d'une partie du chapitre VII, le rapport traite de l'influence du secteur public sur l'innovation technique dans l'industrie canadienne. Les autres rapports de la série traitent en détail des incitations et obstacles trouvant leur origine dans le secteur privé.
- Le présent rapport porte essentiellement sur les conditions de l'innovation au Canada, et les références bibliographiques sont en majorité canadiennes. Seul le chapitre VIII traite des conditions et d'un certain nombre de ces problèmes dans le contexte international. À titre d'exemple, on donne cependant de temps à autre la description des organismes officiels étrangers.
- Le présent rapport ne plaide la cause d'aucun secteur particulier de l'industrie manufacturière.

Avant d'aborder le fond du rapport, définissons quelques-uns des termes employés. Par exemple, l'expression «industrie manufacturière» embrasse des firmes de transformation et de fabrication. En d'autres termes, les firmes effectuant le traitement des matières premières et leur transformation, et celles fabriquant les produits finaux sont englobées dans l'industrie manufacturière, mais les exploitations agricoles, forestières et minières ne

⁵L'opinion du Conseil des sciences du Canada sur le volume II du rapport du Comité sénatorial est exprimée dans son *Rapport annuel 1971-1972*, Information Canada, Ottawa, 1972, pages 27 à 40.

le sont pas. La répartition des groupes d'industries que donne le *Recensement des industries* (Statistique Canada) est donc utile, et on s'en est servi aussi souvent que possible dans le rapport.

On considère que le *processus* d'innovation englobe deux étapes. La première étape, l'*invention*, comprend la recherche, le développement technique, la composition industrielle et les essais qui, de manière générale, peuvent intervenir dans l'innovation technique. La deuxième étape, l'*innovation proprement dite*, est celle de la fabrication, de la vente et de la mise en vogue d'un *nouveau produit* ou d'un *produit amélioré*, ou de l'introduction d'une *nouvelle méthode*, d'un nouveau procédé ou d'une *méthode améliorée* dans le processus industriel normal. Cette seconde étape peut donc englober des activités techniques comme le perfectionnement, la conception, les essais, les études de faisabilité et d'autres évaluations, la mise au point de la chaîne de production et le contrôle de la qualité, aussi bien que des activités non techniques telles que la mobilisation des capitaux, l'acquisition des licences et des brevets, l'achat d'équipement et de matériaux, la mise en marché et la vente.

Tout comme dans le cas de la R & D, on ne peut délimiter avec précision la jonction entre la première et la seconde étape du processus d'innovation technique. De même, l'innovation proprement dite ne suit pas nécessairement l'invention. À un moment donné, on décide de mettre le produit sur le marché, ou d'utiliser la nouvelle technique industrielle. En pratique, c'est rarement l'inventeur qui prend cette décision. Et, si les étapes se succèdent régulièrement, ce peut être après un laps de temps considérable ou une dispersion géographique des travaux, ou même les deux.

Malheureusement, les études publiées jusqu'ici au sujet des processus d'innovation technique ont accordé la primauté aux innovations qui sont nettement *originales*, c'est-à-dire concernant des techniques ou des produits entièrement nouveaux. Ces études n'ont pas tenu compte, ou à peine, des innovations fortement *imitatives*, n'incluant qu'un apport technique relativement faible de la part de l'innovateur. Cette lacune s'explique par l'aisance d'identification de l'innovation originale et d'obtention de données précises à son sujet. Il est encore plus commode d'identifier les innovations originales qui sont *révolutionnaires*, c'est-à-dire qui comprennent des progrès techniques considérables, et de recueillir des données à leur sujet, que dans le cas des innovations évolutionnaires qui découlent du perfectionnement progressif du savoir-faire technique concernant un procédé industriel ou un produit. Les innovations imitatives, habituellement évolutionnaires, sont assez courantes, et plusieurs d'entre elles peuvent largement contribuer à améliorer l'efficacité à long terme de la firme innovatrice⁶.

Enfin, comme le mentionne un rapport paru antérieurement :

«Dans son ensemble, le processus d'innovation exige la mise en commun des talents et des ressources d'au moins cinq catégories de personnes : le groupe des scientifiques, ingénieurs et autres techniciens qui font la recherche et l'application (développement technique), et qui s'occupent de la

⁶On peut évidemment classer les innovations autrement. Par exemple, certaines économisent le travail, alors que d'autres économisent le capital.

conception et de la technogénie (ingénierie) du projet; le directeur du projet, qui s'identifie au projet et qui le mène à bien par les divers stades que sont l'étude en laboratoire, l'étude des possibilités de réalisation et l'étude du marché, et, par d'autres étapes encore, jusqu'à la chaîne de montage; les spécialistes de la commercialisation et de la vente, qui trouvent les débouchés; le chef d'entreprise, qui reconnaît la nécessité ou le besoin de procéder à une innovation, qui décide de rassembler les ressources nécessaires et qui accepte le risque d'échec; le bailleur de fonds qui risque ses capitaux (ce peut être un particulier, un organisme ou un gouvernement), lequel accepte, après évaluation des risques et des ressources, de fournir les fonds nécessaires à la réalisation du projet et, au besoin, l'assistance administrative. Il arrive quelquefois que les fonctions d'ingénieur, de directeur de projet, de vendeur et de chef d'entreprise soient remplies par une seule et même personne. Il est toutefois rare que cette personne soit en même temps le bailleur de fonds»⁷.

Comme nous l'expliquerons dans les chapitres suivants, le succès de l'innovation fortement technique réalisée par une industrie manufacturière nécessite également l'attention, la compréhension et l'action des gouvernements. Les décisions «non scientifiques» et «non techniques» des autorités publiques peuvent encourager ou freiner les activités innovatrices du secteur privé autant, si ce n'est davantage, que les décisions prises sur des sujets purement scientifiques ou techniques.

⁷Andrew H. Wilson, *Science, Technologie et Innovation*, Conseil économique du Canada, Étude spéciale n° 8, Imprimeur de la Reine, Ottawa 1968, page 98. Il faut noter que l'expression «bailleur de fonds» est utilisée dans un sens très large dans cette citation, et non dans le sens restreint qu'on lui donne au chapitre VII.

I. Structure des administrations publiques

«Tout comme celui d'un individu, le caractère d'une administration publique est façonné par les deux forces primaires de l'acquis historique et du milieu; une étude sur l'administration, comme celle concernant un individu, doit obligatoirement s'attacher un peu aux liens de parenté de chaque institution particulière et aux divers groupes qui entrent en contact direct avec elle . . . On doit toutefois considérer d'autres influences de nature similaire, mais plus générales, et qui remontent plus loin que l'acquis historique immédiat, jusqu'aux temps les plus éloignés, ou qui proviennent du *milieu* global où l'institution s'est développée. Bien que le gouvernement du Canada soit né le 1^{er} juillet 1867, et que ses caractéristiques aient été déterminées dans une certaine mesure par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le nouveau gouvernement s'appuyait, pour une très grande part, sur les pratiques de chaque province composante, lesquelles, à leur tour, découlaient de l'expérience politique d'autres régions d'Amérique du Nord. La plupart des institutions de l'État ont été aussi influencées profondément par la loi, les traditions et la mentalité britanniques, ainsi que par les préceptes et les exemples des États-Unis; ces influences n'ont jamais cessé de se faire sentir pendant les années qui ont suivi . . .»¹.

Le premier chapitre de la présente étude vise deux objectifs principaux : analyser brièvement les facteurs d'acquis historique et d'environnement qui influent sur la structure actuelle des trois paliers d'administration au Canada, et cerner les éléments de cette structure qui sont particulièrement favorables aux activités d'innovation technique de l'industrie canadienne. Ces objectifs peuvent paraître présomptueux; cependant les renseignements donnés dans ce chapitre sont nécessaires à la compréhension des problèmes actuels complexes qui se posent aux gouvernements du Canada.

La documentation réunie dans ce chapitre n'a joué aucun rôle spécial dans l'argumentation du rapport du Conseil des sciences, *L'innovation en difficulté*². On a examiné la structure de l'administration et les mécanismes de gouvernement. On est revenu à plusieurs reprises sur la nécessité d'une collaboration efficace entre les gouvernements fédéral et provinciaux, et d'une coordination mieux assurée de leurs activités respectives.

À ce stade de l'exposé, il faut donner deux avertissements au lecteur. En premier lieu, la nécessité de présenter la plupart de la documentation sous la forme de descriptions d'institutions ne doit pas faire oublier qu'elles sont animées par des personnes humaines. Deuxièmement, l'exemple des erreurs de structure et autres du passé ne prévient pas totalement leur répétition. C'est pourquoi on n'a pas fait allusion à une bonne partie des événements du passé. Toutefois, quelles que soient les lacunes de ce chapitre, il n'en commence pas moins par . . .

¹R. MacGregor Dawson, *The Governments of Canada*, troisième édition, University of Toronto Press, 1963; p. 3.

²Rapport n° 15 du Conseil des sciences du Canada, *L'innovation en difficulté*, Information Canada, Ottawa, 1971.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique

Les articles les plus importants de l'A.A.N.B. à l'égard du présent rapport sont ceux qui traitent de la répartition des pouvoirs législatifs entre les gouvernements fédéral et provinciaux³.

En vertu de l'article 91 de l'Acte, les pouvoirs du Parlement du Canada s'appliquent aux questions suivantes :

- la réglementation du commerce;
- la perception de deniers publics «par tout mode ou système d'imposition»;
- l'emprunt d'argent pour le compte du public;
- l'administration des postes;
- la défense;
- la navigation et le transport par eau;
- les questions bancaires, la constitution des banques en sociétés commerciales et l'émission de papier-monnaie;
- les poids et les mesures;
- le taux d'intérêt de l'argent emprunté;
- les brevets d'invention;
- les droits d'auteur, et
- le droit pénal, sauf la constitution des tribunaux compétents en matière pénale, mais y compris la procédure en droit pénal.

En vertu de l'article 92 de l'Acte, les pouvoirs exclusifs des législatures provinciales s'appliquent, par exemple, aux questions suivantes :

- la perception d'impôts directs dans la province, en vue d'assurer des revenus «aux fins provinciales»;
- l'emprunt d'argent pour le compte exclusif de la province;
- l'administration et la vente des terres domaniales appartenant à la province, ainsi que des arbres qui y poussent;
- la responsabilité des institutions municipales;
- «les travaux et les ouvrages d'une nature locale» autres que, par exemple, «les lignes de vapeurs ou autres navires, les chemins de fer, les canaux, les lignes de télégraphe et autres travaux et ouvrages, reliant la province à une autre ou à d'autres, ou s'étendant au-delà des frontières de la province»;
- la constitution de sociétés ayant des objectifs provinciaux; et
- l'administration de la justice dans les provinces, y compris la constitution, le fonctionnement et l'organisation des tribunaux provinciaux ayant compétence en matières tant civiles que pénales, ainsi que la procédure en matières civiles devant des tribunaux.

En vertu de l'article 93 de l'Acte, les gouvernements provinciaux sont habilités à adopter des lois relatives à l'enseignement.

En vertu de l'article 95, les deux paliers de gouvernement ont compétence commune sur l'agriculture et l'immigration.

En vertu de l'article 121, «tout objet qui aura crû, aura été produit ou aura été fabriqué dans une des provinces sera, à partir de l'Union, admis en franchise dans chacune des autres provinces».

Contrairement à la Constitution des États-Unis, qui laisse aux États

³La codification de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique utilisée dans cette étude a été établie par M. Elmer A. Driedger, ancien sous-ministre fédéral de la Justice, et publiée en janvier 1967 par son ministère.

tous les pouvoirs non cités, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique attribue ces pouvoirs au Parlement du Canada.

Bien que la responsabilité en matière de «brevets d'invention» ait été attribuée au Parlement du Canada, l'Acte original de l'Amérique du Nord britannique ne fait pas mention nommément de la délégation des pouvoirs relatifs à la science, à la recherche ou au développement technique. Toutefois, à mesure que les besoins se sont fait pressants dans ces domaines d'intérêt et dans des secteurs voisins, les gouvernements fédéral et provinciaux ont créé des institutions, adopté des lois et des règlements et établi des programmes, sans modifier l'A.A.N.B. ou invoquer les pouvoirs non cités. Il résulte que la responsabilité à l'égard de certains domaines d'activité associés au processus d'innovation a été officiellement attribuée à l'un ou à l'autre des paliers de gouvernement, alors que la responsabilité d'autres domaines a été acquise par l'un ou l'autre ou par les deux. La question de compétence dans ces derniers domaines peut faire l'objet de négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces, individuellement ou collectivement.

En vertu des dispositions actuelles de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le Cabinet fédéral avait le pouvoir de ne pas reconnaître ou de rendre nul et non avenu tout projet de loi adopté par une assemblée législative provinciale. Il se pouvait aussi que le Cabinet fédéral eût à accorder ou à refuser son approbation à tout projet de loi provincial que le lieutenant-gouverneur de la province lui aurait soumis. Depuis la Confédération, quelque cent projets de loi seulement n'ont pas été reconnus, le dernier ayant été présenté en Alberta en 1943. Soixante-dix projets de loi seulement ont été soumis au Cabinet, cette possibilité ayant été utilisée la dernière fois en 1961, en Saskatchewan. En juin 1971, le gouvernement fédéral accepta de renoncer à ces pouvoirs⁴.

Tel qu'il est actuellement, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique peut sembler un instrument de gouvernement désuet et peu réaliste, en raison de l'évolution actuelle et future dans les domaines économiques, sociaux et techniques au Canada. Bien entendu, il faut noter que, depuis quelque temps, des entretiens fédéraux-provinciaux se déroulent au sujet de divers aspects de la réforme de la Constitution. Le Canada ne possède pas une Constitution du même modèle que celle des États-Unis. Tant qu'on n'aura pas rédigé et approuvé un autre texte, il faudra se contenter de ce qui existe.

L'administration fédérale

Depuis les quelque cent ans qui ont passé depuis l'entrée en vigueur de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, l'administration fédérale a pris une telle expansion qu'elle compte environ 150 ministères, sociétés de la Couronne, commissions, conseils et comités, qui ont leur identité propre en vertu de la loi fédérale et qui, normalement, rendent compte au Parlement par l'intermédiaire d'un ministre du Cabinet. Il existe quelques comités mixtes fédéraux-provinciaux et même certains touchant directement au secteur privé.

⁴L'A.A.N.B. n'a pas encore été modifié à cette fin.

L'influence administrative et politique de chaque ministère ou office sur l'innovation technique dans l'industrie manufacturière varie considérablement. Nous avons classé les organismes fédéraux en trois grands groupes selon leur influence sur l'activité d'innovation, en nous fondant sur l'analyse de leurs diverses tâches. Pour mener à bien cette analyse, nous avons pris en considération les responsabilités et les rôles suivants, fondamentalement liés à l'innovation :

1) L'exécution de programmes internes de R & D ayant des retombées intéressantes pour l'industrie manufacturière.

2) L'impartition des travaux de R & D de l'État à l'industrie⁵.

3) Le financement des programmes à frais partagés de R & D dans l'industrie.

4) Le financement et l'encouragement des activités de création industrielle, de production, de mise en marché, d'exportation et d'autres activités hors laboratoire associées au processus d'innovation dans l'industrie.

5) L'encouragement des programmes d'amélioration de la productivité, des méthodes de gestion et de la direction technique au moyen de subventions, de services d'information et de services consultatifs.

6) L'octroi d'aide pour la création d'emplois productifs dans l'industrie, y compris les subventions.

7) La négociation d'ententes ou d'accords techniques commerciaux, fiscaux ou autres, importants pour l'industrie.

8) La liaison et la collaboration avec les provinces ou les gouvernements étrangers, au sujet des questions d'innovation intéressant l'industrie.

9) La gestion de programmes internes de R & D de l'État et l'affectation des ressources à cette fin.

10) Les initiatives d'achat à des sociétés canadiennes ou étrangères de quantités importantes de produits de pointe, ou la charge d'agir en intermédiaire pour de tels achats.

11) Les tâches de prévision, de planification et de consultation associées à la réalisation des programmes internes de R & D de l'État et au soutien de l'industrie manufacturière en général.

12) Le pouvoir de réglementation dans le secteur de l'industrie manufacturière; exploitation, techniques de fabrication, produits, importations, exportations, normes de sécurité ou de rendement.

13) La régularisation des conditions économiques et financières de l'activité de l'industrie canadienne.

14) Le titre de ministère ou d'office autonome de l'État et non d'organisme subordonné ou subsidiaire.

La composition des trois groupes se lit comme suit :

Groupe A⁶

Influence sur l'innovation : Faible

Environ 60 pour cent des ministères et offices de l'État appartiennent à ce groupe.

⁵La nouvelle politique d'impartition des travaux de R & D de l'État, annoncée au printemps de 1972, étendra ce rôle. Pour de plus amples explications, voir le chapitre IV.

⁶Pour les descriptions des fonctions de chacun des ministères et offices de l'État, voir les lois pertinentes ou les *Annuaire du Canada* publiés par Statistique Canada, Ottawa.

Exemples :

Commission canadienne du lait	Bibliothèque du Parlement
Conseil des Arts du Canada	Commission d'appel de l'impôt
Office canadien du poisson salé	Corporation de disposition des biens de la Couronne
Ministère des Affaires des anciens combattants	Ministère du Solliciteur général
Société de crédit agricole	Commission de la fonction publique

Groupe B

Influence sur l'innovation: Importante

Environ 30 pour cent de tous les ministères et offices de l'État se retrouvent dans ce groupe.

Exemples :

Commission de contrôle de l'énergie atomique	Ministère du Travail
Tribunal antidumping	Société pour l'expansion des exportations
Ministère de l'Agriculture	Commission du tarif douanier
Société canadienne des brevets et d'exploitation, ltée	Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social
Société de développement du Cap-Breton	Banque d'expansion industrielle

Groupe C

Influence sur l'innovation: Très importante

Ce groupe comprend les 10 pour cent de ministères et offices de l'État qui restent. Le lecteur trouvera la liste des 15 organismes concernés au tableau n° I.1, qui précise également les responsabilités et rôles principaux de chacun d'eux à l'égard de l'innovation, selon les catégories numérotées figurant en tête de colonne.

Un examen plus approfondi des responsabilités et des rôles de ministères et offices de l'État du groupe C montre que trois d'entre eux constituent le «groupe de choc» dont l'État se sert pour encourager directement les activités d'innovation technique dans l'industrie. Ce sont le ministère de l'Industrie et du Commerce, la Corporation de développement du Canada (organisme nouveau qui n'a pas encore fourni ses preuves dans ce rôle⁷), et le Conseil national de recherches. Le nouveau ministère d'État aux Sciences et à la Technologie se bornera à élaborer les politiques, à conseiller et à coordonner. Par conséquent, son rôle à l'égard de l'innovation industrielle sera indirect ou passif.

Il faut mentionner que les ministères et offices de l'État compris dans le groupe C, et créés depuis longtemps, ont subi des modifications de structure ou de destination au cours des cinq dernières années. En 1966, par exemple, le secrétariat du Conseil du Trésor est devenu un office autonome. Le ministère des Transports et celui de l'Énergie, des Mines et des Ressources ont fait l'objet de modifications au cours des exercices 1966-1967 et 1970-1971. On a créé, en 1967, le ministère de la Consommation et des

⁷Le 29 novembre 1971, on a procédé à la nomination des membres du Conseil de fondation de la C.D.C. Son premier investissement important a concerné les Laboratoires médicaux Connaught, au printemps de 1972. Voir également le chapitre VII.

Tableau n° I.1—Ministères et offices de l'État ayant une influence marquée sur les activités d'innovation technique dans l'industrie canadienne de fabrication. Liste pour 1972.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Énergie atomique du Canada, limitée	*	*		*	*		*	*	*	*	*			*
Corporation de développement du Canada						*							*	*
Ministère des Communications	*	*		*	*		*	*	*	*	*	*		*
Ministère de la Consommation et des Corporations								*	*		*	*		*
Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources	*	*		*	*			*	*	*	*			*
Environnement Canada	*	*		*	*		*	*	*	*	*	*		*
Ministère des Finances						*	*	*	*		*		*	*
Ministère de l'Industrie et du Commerce			*	*	*	*	*	*	*		*	*		*
Ministère de la Défense nationale	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*		*
Ministère de l'Expansion économique régionale						*		*	*		*			*
Ministère des Approvisionnements et Services		*		*		*		*	*	*	*	*		*
Ministère d'État aux Sciences et à la Technologie								*	*		*			*
Ministère des Transports	*	*		*		*	*	*	*	*	*	*		*
Conseil national de recherches	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*			*
Conseil du Trésor									*		*			*

Note: Pour les explications relatives aux catégories numérotées, voir page 21.

Sources: Annuaire du Canada 1970–1971 et Rapports annuels des ministères.

Corporations; en 1969, les ministères de l'Industrie, de la Production de défense et du Commerce ont été remodelés pour devenir le ministère des Approvisionnements et Services et celui de l'Industrie et du Commerce. En 1971, on a formé Environnement Canada à partir du ministère des Pêches et des Forêts, et de plusieurs autres petits organismes⁸.

Les administrations provinciales

Les administrations provinciales sont organisées de façons très similaires. Par exemple, les dix provinces ont des ministères de l'Agriculture, des Mines, des Terres et forêts, de l'Éducation, des Affaires municipales, de la Voirie, des Travaux publics, de la Santé, de la Justice et des Finances. Tous ces ministères accomplissent fondamentalement les mêmes fonctions, mais celles-ci peuvent être associées dans différents portefeuilles ministériels. Les provinces comptent aussi des sociétés de la Couronne, des commissions et des conseils, et la plupart possèdent un conseil de recherche ou son équivalent. Les fonctions et le nombre des institutions de chacune de ces catégories peuvent toutefois varier considérablement d'une province à l'autre⁹.

Au cours de ces dernières années, on a réalisé quelques changements

⁸Le présent rapport n'accorde pas la même attention aux rôles, responsabilités et activités de tous les ministères et offices de l'État du groupe C. Il mentionne fréquemment le ministère de l'Industrie et du Commerce et celui de l'Expansion économique régionale, alors que ceux des Communications, de la Défense nationale et des Transports ne le sont guère.

⁹On peut trouver des détails sur les rôles et les responsabilités de ces ministères dans le corps des lois provinciales correspondantes et dans les *rapports annuels* des ministères, de même que dans les plaquettes publiées par les administrations provinciales.

importants à la structure et à l'organisation des administrations provinciales. Par exemple, la plupart des provinces ont maintenant des ministères chargés de la protection de l'environnement et des affaires intergouvernementales. Actuellement, en Ontario, un groupe de quatre ministres est chargé des questions de politique générale, alors que le reste des ministres ont des charges administratives, comme auparavant¹⁰. Les changements de parti au pouvoir, ou de chef de parti, ont suscité dans la plupart des provinces d'autres modifications des techniques de gestion des organismes provinciaux et de l'attitude des gouvernements à l'égard de la réforme de la Constitution. Le mouvement pour l'union des Provinces Maritimes a fait des progrès sensibles.

L'intérêt porté à la R & D par chaque province varie considérablement, de même que les capacités et les penchants de leurs ministères et offices pour en accomplir, ou pour encourager celle qui est faite dans l'industrie ou les universités. En pratique, les activités techniques des organismes provinciaux relèvent plutôt de l'ingénierie que de la R & D. Les domaines techniques en question comprennent la construction des voies publiques, la régularisation de la circulation, les réseaux de transport, l'adduction d'eau, l'épuration des eaux d'égout, les mesures d'antipollution et de dépollution, le génie rural, l'exploitation forestière, la sécurité industrielle et la production d'énergie. En ce qui concerne les activités de recherche dont l'industrie manufacturière peut bénéficier à long terme, les huit conseils de recherche¹¹ et les laboratoires de l'Hydro-Québec et de l'Hydro-Ontario jouent des rôles de pionniers dans les provinces.

Chaque province offre un ensemble de services consultatifs pour encourager l'industrie de pointe œuvrant dans son territoire. Elle exerce un contrôle sur les opérations commerciales. Elle élabore ou adopte des normes de comportement et de fabrication des produits comme les appareils ménagers ou électriques. Toutes les provinces désirent encourager l'ouverture de débouchés, de même que la croissance des activités manufacturières, mais elles n'essaient pas toutes d'attirer de nouvelles sociétés grâce à des avantages financiers conçus dans ce but.

Jusqu'à présent, neuf gouvernements provinciaux n'ont guère accordé d'attention aux problèmes de la politique des sciences, bien que les dix provinces reconnaissent le caractère crucial des politiques industrielles et économiques. Le Québec a été la seule province à se doter d'institutions chargées d'étudier les questions de politique scientifique. Elles comprennent un comité interministériel, un secrétariat et un conseil consultatif.

Nous n'avons pas évalué l'influence des divers ministères et offices provinciaux à l'égard de l'activité d'innovation, en raison de la difficulté d'établir des comparaisons valables entre les organismes des différentes provinces et entre ceux-ci et les organismes fédéraux. Néanmoins, il a été possible d'identifier des groupes de choc d'organismes provinciaux correspondant à la «troïka fédérale». Ces groupes figurent au tableau n° I.2.

¹⁰Il est bon de noter que, contrairement au cas de l'Ontario, les deux ministres d'État chargés jusqu'à présent des questions de politique générale dans le Cabinet fédéral n'ont pas le rang de ministres principaux. Les conceptions fédérales ontariennes diffèrent en cette matière.

¹¹Andrew H. Wilson, *Les conseils de recherche dans les provinces, au service du Canada*. Étude spéciale n° 19, réalisée pour le Conseil des sciences du Canada, Information Canada, Ottawa, 1971.

Tableau n° I.2—Principaux ministères et offices provinciaux accordant un soutien particulier à l'industrie

	Ministères industriels	Organismes de financement	Conseils de recherche
Alberta	Ministère de l'Industrie et du Tourisme	Alberta Commercial Corporation	Conseil de recherche de l'Alberta
Colombie-Britannique	Ministère du Développement industriel, de l'Industrie et du Commerce	^a	B.C. Research
Manitoba	Ministère de l'Industrie et du Commerce	Manitoba Development Corporation	Conseil de recherche du Manitoba
Nouveau-Brunswick	Ministère de l'Expansion économique	New Brunswick Development Corporation	Conseil de recherche et de productivité
Terre-Neuve	Ministère de l'Expansion économique	Newfoundland and Labrador Development Corporation ^b	(La loi de création d'un conseil de recherche a été adoptée en 1961, mais n'a jamais été promulguée).
Nouvelle-Écosse	Ministère de l'Expansion	Industrial Estates Limited	Fondation de recherche de la Nouvelle-Écosse
Ontario	Ministère de l'Industrie et du Tourisme	Ontario Development Corporation, et Northern Ontario Development Corporation	Fondation de recherche de l'Ontario
Île du Prince-Édouard	Ministère de l'Industrie et du Commerce	Industrial Enterprises Incorporated	(Aide du Conseil de recherche et de productivité du Nouveau-Brunswick)
Québec	Ministère de l'Industrie et du Commerce	Société générale de financement du Québec, Caisse de dépôt et de placement du Québec et Société de développement industriel	Le Centre de recherche industrielle du Québec
Saskatchewan	Ministère de l'Industrie et du Commerce	Saskatchewan Economic Development Corporation	Conseil de recherche de la Saskatchewan

^aSous la Direction du Premier ministre provincial Bennett, le gouvernement de la Colombie-Britannique a proposé de créer une société pour l'expansion industrielle de la Colombie-Britannique, qui s'occuperait du financement de cette expansion.

^bCette société n'est pas à proprement parler un organisme de financement, mais elle facilite les emprunts et les émissions d'actions. Le gouvernement de Terre-Neuve négocie depuis quelque temps avec le ministère fédéral de l'Expansion économique régionale afin de créer une société d'expansion industrielle qui aurait des ressources financières propres.

Sources: Rapports annuels des ministères, plaquettes des administrations provinciales et communications personnelles.

Administrations locales

Un ouvrage récemment paru et contenant des études sur les problèmes des administrations locales débute par ces mots:

«Lorsque nous songeons aux paliers de gouvernement, nous pensons rarement aux municipalités. L'administration municipale apparaît ennuyeuse et terne en comparaison des problèmes fascinants des paliers supérieurs; il s'agit en effet de problèmes prosaïques posés par l'enlèvement des ordures et les égouts, au lieu de problèmes saisissants comme le séparatisme et le rôle du Canada dans le désarmement nucléaire Pour-

tant, l'administration municipale, parce qu'elle est locale, est d'une importance cruciale pour la santé de la démocratie»¹².

Au Canada, il y a autant de modes d'administration locale qu'il y a de provinces. Ce sont les provinces qui, au moyen de lois d'organisation municipale et d'actes constitutifs de collectivités, délèguent des pouvoirs et des responsabilités aux administrations locales. En règle générale, ces autorités s'occupent de la protection des personnes et de la propriété, des travaux publics, de l'hygiène et de l'enlèvement des ordures, de certains aspects de la santé, du bien-être et de l'éducation, du zonage et de nombreux services sociaux et récréatifs. Elles collaborent aussi à l'établissement et à l'exploitation des réseaux de transports en commun, à la fourniture d'électricité et de gaz, et au fonctionnement des services téléphoniques. Elles peuvent lever des impôts et réglementer le commerce et l'industrie.

Les administrations municipales s'occupent presque exclusivement de travaux de génie, d'achat d'équipement et de services. Elles peuvent financer ces activités elles-mêmes ou, dans le cas des routes par exemple, elles peuvent collaborer avec le gouvernement provincial, qui leur accorde une aide financière et celle des services techniques. Toutefois, ces problèmes de génie ne sont pas toujours d'intérêt mineur. Les plus grandes villes du Canada font face à des problèmes financiers et techniques au moins aussi complexes que les provinces peu peuplées. Il y a plus de gens qui vivent dans la Communauté urbaine de Montréal qu'en Colombie-Britannique (la troisième province en importance démographique) et il y a plus de gens dans le grand Vancouver que dans chacune des provinces atlantiques.

Les administrations locales doivent également s'occuper de la création, de la croissance et de la rentabilité de l'industrie manufacturière qui relève de leur compétence, et elles peuvent faire des démarches, seules ou avec l'aide des autorités provinciales, pour conserver les industries déjà établies et attirer de nouvelles entreprises et de nouvelles usines. Par exemple, la Commercial and Industrial Development Corporation of Ottawa-Carleton, organisme sans but lucratif, possède une charte de l'Ontario pour promouvoir l'expansion industrielle de cette municipalité régionale. Les membres de cette société sont les municipalités constituantes et les firmes et organismes commerciaux et industriels. Le financement des activités de la société est assuré en commun par les membres.

Au cours des dernières années, le fardeau administratif et financier qui pesait sur les municipalités a augmenté énormément. Comme le faisait remarquer Donald C. Rowat :

«Les municipalités canadiennes, sauf à Terre-Neuve, ont été délimitées avant l'apparition des moyens rapides de transport et de télécommunications: automobile, avion, téléphone, radio et télévision. Aussi formait-on des unités rurales assez petites pour être parcourues sans peine en voiture hippomobile. Les circonscriptions municipales ont été créées avant l'époque de l'État-providence. Aussi un grand nombre de municipalités sont-elles trop petites pour payer le personnel spécialisé et disposer des

¹²Donald C. Rowat, *The Canadian Municipal System*, The Carleton Library n° 48, McClelland and Stewart, Toronto et Montréal, 1969, p. vii.

ressources financières indispensables à l'administration municipale actuelle ... Pour résumer, il y a plus de 4 500 municipalités autonomes au Canada, dont un grand nombre ont moins de 1 000 habitants et un budget minuscule»¹³.

Malgré les aléas politiques, certaines provinces ont essayé de renforcer les pouvoirs et d'améliorer l'efficacité des administrations locales. Toutefois, comme il existe une grande diversité de nombre, de genre, et de clientèle des pouvoirs locaux dans les dix provinces, l'urgence de ce renforcement ne concerne pas également toutes les provinces. Ainsi, au Québec, il y a environ 1 600 administrations pour environ 6 millions d'habitants. L'Ontario pour sa part ne possède qu'un peu plus de 800 administrations pour 7.8 millions d'habitants. Toutefois, la Saskatchewan a jusqu'à 700 administrations pour encadrer 1 million d'habitants. La nouvelle législation présentée par le gouvernement du Québec vise à réduire de moitié le nombre de ses administrations au cours des dix prochaines années. Le tableau n° I.3 montre la situation au 1^{er} janvier 1970, avant la présentation du projet de loi.

Les trois paliers de gouvernement

On a dit en plaisantant, mais non sans quelque vérité, que les administrations locales ont les problèmes, que les gouvernements provinciaux ont les pouvoirs et que les autorités fédérales ont l'argent. On pourrait également dire, plus sérieusement cette fois, que les administrations locales sont les plus proches des problèmes quotidiens et que le gouvernement fédéral en est très loin, mais que les provinces se situent quelque part entre ces deux extrêmes. Le «Report of the Ontario Committee on Taxation» a fait état de quelques opinions sur les différences entre les trois paliers de gouvernement. Ainsi, il y est dit :

«Nous pouvons noter trois types de différences entre l'autorité fédérale et le tandem provincial-municipal. Premièrement, au point de vue juridique, les relations fédérales-provinciales reposent sur le droit constitutionnel; les relations provinciales-municipales, sur les lois votées par la législature. Deuxièmement, au point de vue politique, les relations fédérales-provinciales se déroulent d'égal à égal; les relations provinciales-municipales sont celles de supérieur à subordonné. Troisièmement, au point de vue de leur nature, les relations entre l'autorité fédérale et les gouvernements provinciaux sont relativement simples, alors que celles entre les autorités provinciales et les municipalités sont très complexes»¹⁴.

En dépit de la prédominance provinciale, les effets directs et indirects des activités des ministères et offices fédéraux, et des lois, règlements et programmes fédéraux peuvent se faire sentir au niveau local. Le ministère de l'Expansion économique régionale, par exemple, administre un ensemble

¹³*Ibid*, p. xi.

¹⁴*Report of the Ontario Committee on Taxation (The Smith Report)*, Government Printing Office, Queen's Park, Toronto, 1967. Vol. I, p. 42.

Tableau n° I.3—Les administrations locales des diverses provinces canadiennes, en janvier 1970

	Canada	T. du N.-O. et Yukon	C.-B.	Alb.	Sask.	Man.	Ont.	Qué.	N.-B.	N.-É.	Î. du P.-É.	T.-N.
<i>Collectivités régionales</i>	141											
Municipalités métropolitaines						1	1					
Municipalités régionales							2					
Administrations de comtés et de districts régionaux			28				35	74				
<i>Municipalités proprement dites</i>	4 276											
Grandes villes		3	31	9	11	9	38	64	6	3	1	2
Villes		3	13	101	131	36	151	195	21	39	7	72
Villages			54	168	360	41	150	292	93		24	
Municipalités rurales			40	48	292	109	551	1 084		24		
<i>Quasi-municipalités</i>	216	6		50	9	18	17					116
Totaux	4 633	12	166	376	803	214	945	1 709	120	66	32	190
<i>Tranches de taille de la population des municipalités proprement dites (recensement de 1966)</i>												
Plus de 100 000 habitants	20		2	2	2	1	9	3		1		
de 50 000 à 99 999	32		4			1	16	7	1	2		1
de 10 000 à 49 999	202		25	9	5	10	55	72	6	16	2	2
Moins de 10 000	4 022	6	107	315	787	183	810	1 553	113	47	30	71
Totaux	4 276	6	138	326	794	195	890	1 635	120	66	32	74

Source: Statistique Canada, Annuaire du Canada, 1970-1971, Information Canada, Ottawa, 1971. p. 136.

de programmes visant à l'amélioration des possibilités économiques dans certaines régions du pays. Le ministre d'État fédéral aux Affaires urbaines assume des responsabilités qui concernent les administrations municipales. Dans le domaine technique, le Conseil national de recherches, responsable du Code national du bâtiment, soutient le fonctionnement des services de renseignements techniques et d'organisation industrielle. La législation fédérale de lutte contre la pollution est incluse dans la Loi sur la marine marchande, dans la Loi sur les ressources en eau du Canada, dans la Loi des pêcheries et dans d'autres lois.

Les rencontres fédérales-provinciales sont, bien entendu, beaucoup plus apparentes. Ainsi, au cours des sept dernières années, il y a eu une série ininterrompue de conférences des premiers ministres sur des problèmes constitutionnels, sociaux et économiques. Les consultations à ces sujets entre les hauts fonctionnaires des ministères ont été moins remarquées, mais n'ont pas été moins fréquentes. Bien que l'on ait prôné l'idée de consultations entre les trois paliers de gouvernements, il n'existe aucun mécanisme de consultation régulière en haut lieu entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les représentants des municipalités intéressées, au sujet des problèmes qui se posent à l'industrie manufacturière canadienne. Comme le recommande le Rapport du Conseil des sciences¹⁵, il faut tenir de telles consultations pour l'élaboration d'une stratégie industrielle valable. Ce mécanisme permettra d'éliminer deux obstacles majeurs et sans cesse croissants à l'activité de l'industrie manufacturière canadienne. Le premier d'entre eux est l'absence de coordination et de simplification des structures au sein des trois paliers de gouvernement et entre eux, quand il s'agit de mettre en œuvre des activités et des programmes encourageant l'accroissement des fabrications rentables et de l'emploi dans l'industrie canadienne. Le deuxième est constitué par les complications juridiques, administratives et réglementaires que les trois paliers de gouvernement, ensemble ou séparément, causent à chaque entreprise, et en particulier aux petites entreprises aux mains de résidents du Canada.

Bien entendu, aucune règle d'or n'impose l'entente complète entre administrations fédérale et provinciales, ni l'obligation pour chaque province d'agir de même. Il n'est pas raisonnable, non plus, de s'attendre que toutes les politiques et les initiatives de chaque municipalité, dans chaque province, soient harmonisées avec celles des autres. Au cours des dix dernières années, les tendances politiques ont favorisé le renforcement des gouvernements provinciaux, une nouvelle répartition des pouvoirs entre les activités fédérales et provinciales, et une plus grande liberté d'action et de choix politique pour chaque province. Par exemple, le gouvernement fédéral et celui du Québec ont eu des entretiens au sujet de la compétence en matière de télécommunications. L'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique diffèrent profondément d'opinions au sujet de la mainmise étrangère sur les sociétés financières. À un certain moment, les gouvernements de l'Alberta et de la Colombie-Britannique étudiaient, paraît-il, la création d'une société en participation pour négocier la vente de produits miniers avec les clients étrangers. Toutes les provinces sont d'accord pour

¹⁵Rapport n° 15, *op. cit.* p. 39.

demander une participation plus grande à la planification économique fédérale, comme les municipalités le font pour la planification provinciale. Les plus grandes municipalités veulent participer aux discussions fédérales-provinciales.

Les trois paliers de gouvernement comportent d'importants éléments comme les divers comités, les conseils consultatifs, les groupes de travail, etc. Ces organismes peuvent répondre aux besoins des hommes politiques, tels les «caucus» de partis et les comités parlementaires. Sauf lorsqu'ils ont été expressément exclus, des représentants de l'industrie, des professeurs et des représentants du public en général peuvent participer aux activités de ces organismes des trois paliers de gouvernement. Les comités, les conseils et les groupes de travail ont des mandats de natures différentes, tout comme diffèrent leur composition, leur efficacité et leur capacité à influencer les politiques, programmes et événements; toutefois, le Cabinet et les hommes politiques ont la prédominance dans leurs sphères d'influence et y monopolisent l'activité décisionnelle.

Le ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce dispose d'un conseil consultatif largement représentatif qui, sur sa demande, étudie les politiques, programmes et services du ministère, et en fait un compte rendu. Les réunions du Conseil offrent au ministre l'occasion de consulter régulièrement et directement les industriels et d'améliorer le mécanisme de communication dans les deux sens. Mais cette organisation a deux défauts importants. Premièrement, les membres du Conseil ne participent pas à la planification des programmes et des services du ministère. Deuxièmement, le ministre de l'Industrie et du Commerce n'est pas le seul membre du Cabinet fédéral à avoir des pouvoirs sur les activités de l'industrie manufacturière. Son Conseil peut alors n'avoir que peu ou pas d'influence sur les divergences existantes ou possibles entre le ministère de l'Industrie et les autres ministères au sujet des lignes de conduite, à moins que le ministre ou ses fonctionnaires ne décident d'intervenir¹⁶.

Il n'a pas été possible, dans le présent rapport, de décrire la structure des administrations étrangères dont l'activité nous intéresse, ni d'offrir des observations sur le rôle et les responsabilités des ministères et offices de l'État étranger offrant un intérêt particulier, à la lumière de l'expérience canadienne. Nous ferons donc, dans ce chapitre, quelques brèves observations pour combler cette lacune.

Le Secrétariat au Commerce des États-Unis, tout comme le ministère de l'Industrie et du Commerce du Canada, joue un rôle prépondérant dans l'encouragement à l'industrie manufacturière, à l'innovation de pointe et à la R & D industrielle. Le Secrétariat n'administre pas encore un ensemble de programmes d'aide et d'encouragement, comme le fait le ministère canadien, mais il semble que les problèmes économiques actuels des États-Unis pourraient apporter des changements à cet égard. Cependant, le

¹⁶Les rencontres qui se sont déroulées à Ottawa à la fin de 1971 entre le Premier Ministre, les représentants de l'industrie et ceux des syndicats ouvriers pourraient conduire à la résolution de certains de ces derniers problèmes. Mais comme ces entretiens n'ont pas encore produit de résultat évident, on ne peut juger de leur efficacité. Cependant, il faut se rappeler que les représentants de l'industrie canadienne ont participé à la planification fédérale dans le domaine des télécommunications, par l'entremise du Conseil canadien de planification technique de la radio, créé en 1944.

Secrétariat au Commerce est directement responsable du Bureau des brevets et du Bureau national de normalisation. Le Secrétariat, et d'autres offices de l'État, sont chargés de surveiller l'investissement direct de l'étranger et l'expansion à long terme des régions à croissance lente.

Au Japon, le ministère du Commerce avec l'étranger et de l'Industrie joue également un rôle prédominant à l'égard de l'industrie manufacturière, mais ses responsabilités sont peut-être plus proches de celles du Secrétariat au Commerce des États-Unis que de celles de notre ministère de l'Industrie et du Commerce. Il est ainsi chargé d'administrer le Bureau des brevets du Japon, l'Office de la science et de la technologie industrielles et son réseau de laboratoires, de normalisation et autres, l'Office des petites et moyennes entreprises, et il s'occupe du commerce avec l'étranger, de la stratégie industrielle, de la protection de l'environnement, de l'industrie lourde et des services intéressés. De même, les organismes financiers de l'État japonais ont des relations plus étroites avec les banques privées et l'industrie que les organismes de l'État canadien. Le Conseil suprême du commerce, parrainé par le gouvernement et sous la présidence du Premier Ministre, comprend 30 membres, qui sont des dirigeants de l'industrie et des fonctionnaires. L'élaboration de stratégies d'exportation et l'établissement d'objectifs de production font partie de ses fonctions. Dans ces deux domaines, l'administration japonaise et l'industrie ont des relations plus étroites qu'au Canada.

Au Royaume-Uni, la *National Research Development Corporation* (NRDC) s'efforce, depuis plus de vingt ans, d'exploiter les inventions découlant des recherches subventionnées par l'État et les inventions des chercheurs isolés, et elle a connu un certain succès. Au Canada, les rôles et fonctions de la Société canadienne des brevets et d'exploitation, limitée, qui est une société de la Couronne, sont très différents. Par exemple, la NRDC encourage les particuliers à prendre des brevets et peut, par la suite, aider à les exploiter; la SCBEL ne s'occupe que des brevets résultant de recherches faites par les scientifiques de l'État et des universités, et ne fournit aucune aide et aucun encouragement au chercheur de talent qui travaille seul.

II. Attitude des autorités gouvernementales à l'égard de l'industrie

Le Grand Robert définit le terme «attitude» comme «une disposition, un état d'esprit à l'égard de quelqu'un, ou de quelque chose», en sous-entendant une certaine permanence. Malheureusement, l'attitude des autorités à l'égard de l'industrie est loin d'être constante, et elle peut changer rapidement, au gré des fluctuations politiques, économiques et sociales.

Dans le présent chapitre, nous analyserons une série de problèmes posés par les relations entre le secteur public et l'industrie. Dans l'ensemble, l'existence de trois paliers de gouvernement au Canada complique l'établissement de relations. Chacun des paliers s'appuie sur deux mécanismes ayant chacun rôles et responsabilités propres. Le premier est le mécanisme législatif, qui est essentiellement politique, et le second est l'administration publique, qui s'occupe fondamentalement de gestion. Ces deux mécanismes doivent avoir des rapports ensemble, aussi bien qu'avec l'industrie. La structure de l'industrie manufacturière est encore plus complexe, car elle englobe différentes branches de production, des grandes sociétés et des petites, des filiales étrangères et des firmes appartenant à des Canadiens, et des entreprises de différentes provinces et régions. La plupart de ces sociétés comprennent aussi deux éléments: les cadres dirigeants et les ouvriers syndiqués, qui ont tous deux des tâches et des problèmes différents.

Notre étude ne fait qu'effleurer les problèmes de relations entre administration, industrie manufacturière et public, mais elle tient compte de ces relations. Les hommes politiques sont élus par leurs mandants, et ces électeurs sont les clients des industries. L'augmentation du nombre des Canadiens instruits nécessite actuellement une intensification du dialogue entre les gouvernés, individuellement et collectivement, et les chefs politiques et capitaines d'industrie.

La plupart des observations qui suivent concernent les attitudes du secteur public fédéral, mais les conclusions peuvent être modifiées en fonction des différents rôles, tâches et conditions de fonctionnement des deux autres paliers de gouvernement, et s'y appliquer. Ces observations ne touchent que les relations des cadres dirigeants de l'industrie manufacturière avec le secteur public. Comme le mentionne la postface, la question de l'attitude des ouvriers syndiqués mérite à elle seule une étude très poussée. Notre étude décrira l'évolution des problèmes posés par les relations entre l'industrie et le secteur public et cernera les domaines où les problèmes persisteront. De façon générale, les conclusions tirées du présent chapitre étayent les recommandations du rapport du Conseil des sciences. Le point de départ est le problème de l'intervention des autorités publiques dans les affaires de l'industrie manufacturière.

Perspective historique de l'intervention des autorités publiques dans les affaires de l'industrie

Depuis des siècles, les gouvernements ont promulgué des lois pour encourager le développement parallèle du commerce et des techniques, habituellement au détriment des pays concurrents. Au Canada, une partie de la législation fédérale du début concernait le commerce et les techniques importantes pour la colonisation du pays. Par exemple, le Service géologique du Canada a été créé par une loi adoptée avant la Confédération. Les

débuts de la législation ferroviaire précèdent également la Confédération, et la première loi fédérale sur les chemins de fer reçut la sanction royale en mai 1868. La loi sur les stations agronomiques a été adoptée en 1886, à la suite d'une enquête faite par un Comité spécial de la Chambre des Communes au sujet de la situation précaire de l'agriculture canadienne. La première loi sur le ministère du Commerce reçut la sanction royale en juin 1887. Toutefois, on ne nomma pas de ministre avant décembre 1892 et le ministère ne commença à fonctionner que l'année suivante.

Depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale, les interventions des autorités publiques dans les circuits commerciaux et dans l'activité industrielle se sont multipliées. Les trois paliers de gouvernement du Canada ont régulièrement alourdi le fardeau de lois, règlements, permissions et interdictions auxquels les fabricants doivent obéir. Ces interventions sont généralement faites avec de bonnes intentions. Comme l'a fait remarquer Donald Thain, les récentes mesures et les nouvelles lois fédérales, quoiqu'elles manquent de suite et qu'elles traduisent à la fois un conflit interne et des priorités sans cesse changeantes, ont été introduites pour les raisons suivantes¹:

- pour résoudre les problèmes politiques et répondre aux pressions du même ordre;
- pour diminuer la virulence des critiques concernant les politiques de l'État;
- pour favoriser la croissance économique et la stabilité;
- pour résoudre les problèmes de commerce avec l'étranger;
- pour protéger les consommateurs contre la fraude, la tromperie et les activités fâcheuses comme la pollution de l'environnement et la publicité oiseuse;
- pour discipliner les hommes d'affaires qui, apparemment, n'ont pas un sens aigu de leurs responsabilités envers la société;
- pour protéger les ressources naturelles et pour conserver la souveraineté du Canada et la mainmise canadienne sur les nombreuses activités et ressources créatrices de richesses;
- pour s'assurer une position solide en vue de futures négociations commerciales avec l'étranger;
- pour améliorer l'analyse des problèmes, la planification et la prise des décisions;
- pour réduire les répercussions fâcheuses de l'organisation et de la concurrence des firmes industrielles étatsuniennes;
- et pour réglementer les activités des filiales de sociétés étrangères.

Actuellement, l'industrie se préoccupe surtout de savoir jusqu'à quel point les interventions des trois paliers de gouvernement s'étendront dans l'avenir.

Dans le passé récent . . .

Depuis 1968, les dirigeants de l'industrie canadienne sont passés d'un

¹Donald H. Thain, *The Key Issues in Canadian Government – Business Relations*, *The Business Quarterly*, École d'administration des affaires, Université Western Ontario, London, hiver 1970. p. 32.

optimisme prudent, basé sur les possibilités de croissance, à un sentiment d'incertitude au sujet des débouchés, des possibilités d'emploi, de la rentabilité de leur entreprise, et même de sa viabilité. On craint que les difficultés actuelles de l'industrie ne nuisent gravement à sa stabilité future et à la confiance dans l'avenir.

Les raisons de ce revirement d'opinion sont, par exemple, la place sans cesse croissante prise par le Japon dans le commerce mondial des produits manufacturés, l'expansion prochaine de la Communauté économique européenne, l'inflation persistante, la récession économique, les difficultés des États-Unis avec leur balance commerciale externe, et le fossé qui se creuse entre pays pauvres et pays riches du monde. Les administrations canadiennes et l'industrie canadienne n'ont que peu ou pas d'influence sur ces événements. Mais l'absence d'économie planifiée au Canada et surtout l'adoption récente, par les États-Unis, de mesures économiques très protectionnistes, ont montré clairement la vulnérabilité des divers secteurs manufacturiers du Canada². L'industrie des produits chimiques et celle des pâtes et papiers, par exemple, ont été fortement touchées.

Parmi les difficultés d'ordre interne qui se sont produites depuis 1968, on note l'interaction entre inflation et emploi et le manque d'emplois convenables pour les diplômés universitaires des domaines techniques. Lors des dernières élections générales dans les provinces, la plupart des partis au pouvoir ont été remplacés. Le gouvernement fédéral a fait adopter un projet de loi volumineux et très compliqué sur la réforme fiscale³. Il a présenté également et fait adopter un projet de loi modifiant le Code canadien du travail, et contenant des dispositions relatives à la discussion des conséquences de l'introduction des progrès techniques au cours des négociations collectives. Il a présenté, et retiré en vue d'étude ultérieure, un projet de loi très complexe visant à remplacer la loi relative aux enquêtes sur les coalitions⁴. De plus, un modeste projet de loi visant à mettre sur pied une nouvelle politique fédérale au sujet des droits de propriété et de la mainmise étrangère sur les entreprises canadiennes a été présenté. Toutes ces mesures ont des répercussions sur les législations provinciales, et certaines provinces ont déjà réagi. En outre, le Conseil économique du Canada a publié, au début de 1971, un rapport favorisant la réforme de la législation sur les brevets, marques de commerce, droits d'auteur et dessins (modèles) industriels. On prévoit une intervention fédérale en ce domaine. Les recommandations du Conseil économique, si elles étaient appliquées, affaibliraient globalement la protection existante⁵.

Toutefois, au cours de l'année dernière, le gouvernement fédéral a pris un certain nombre de mesures pour aider les industries manufacturières. Ainsi, l'aide fournie en vertu du Programme pour l'avancement de la technologie industrielle (PAIT) a été prolongée. On a réorganisé les ressources financières du ministère de l'Expansion économique régionale, et on a annoncé des réductions de l'impôt des sociétés. Certaines démarches ont été

²On a dit en plaisantant que, lorsque les É.-U. éternuent, le Canada attrape un rhume!

³Le chapitre V traite plus en détail des questions d'imposition.

⁴Ces mesures sont analysées en partie au Chapitre IX.

⁵La loi sur les dessins industriels et la loi sur les brevets sont étudiées au Chapitre X, ainsi que certaines des recommandations du Conseil économique.

entreprises afin de réduire les répercussions des récentes mesures économiques prises par les États-Unis. Le Premier Ministre et les membres du Cabinet ont eu d'importants entretiens avec les chefs de l'industrie et les dirigeants des syndicats ouvriers. Les membres du Cabinet ont fait de leur mieux pour désavouer toute attitude hostile à l'industrie, que l'on aurait attribuée au gouvernement fédéral actuel, et pour dissiper les sentiments d'incertitude et d'hostilité devenus courants chez les chefs d'industrie et dirigeants d'associations et de syndicats ouvriers.

Néanmoins, le poids croissant des désappointements supportés par les industriels et des interventions des trois paliers de gouvernement qu'ils subissent, étaye l'impression que certains hommes politiques et fonctionnaires fédéraux considèrent que les dirigeants de l'industrie sont malhonnêtes par nature, et que le profit est immoral. Les chefs d'industrie croient que l'administration s'estime plus apte que tout autre secteur de la société canadienne à décider de ce qui est bon pour l'industrie et pour la société en général. Ils trouvent que la capitale fédérale, Ottawa, est très loin, matériellement et mentalement, des réalités de la vie économique canadienne, et ils prévoient que l'économie sera globalement désorganisée par les technocrates, lesquels n'ont jamais connu les pressions quotidiennes du monde des affaires, un volume de production à atteindre, un délai de livraison à respecter, ou une feuille de paye. Ils observent les débats des premiers ministres fédéral et provinciaux au sujet de la répartition des pouvoirs politiques et des domaines fiscaux; ils s'étonnent lorsqu'un ministère encourage les firmes à fabriquer de nouveaux produits commerciaux et qu'un autre ministère, du même gouvernement ou d'un autre, gêne ou bloque la vente de ces mêmes produits. Les chefs d'industrie ne comprennent pas pourquoi on pénaliserait, grâce aux impôts ou à toute autre méthode, la firme ou le particulier qui a réussi, et ils déplorent l'absence d'une politique concertée des trois paliers de gouvernement pour l'achat de produits canadiens.

Les hommes politiques et les fonctionnaires font quelques réserves au sujet de l'industrie. Ils sont préoccupés par le peu de connaissances des industriels à l'égard du fonctionnement de l'État et de la répartition des rôles et fonctions, des modes d'élaboration et d'application des politiques, et de la nécessité de prévoir des sanctions réglementaires pour prévenir les abus. Ces hommes politiques et fonctionnaires ne sont pas certains de la représentativité des porte-parole de l'industrie et du commerce. Ils veulent freiner la pollution du milieu et la congestion urbaine, favoriser la justice sociale et améliorer la qualité de la vie, considérations auxquelles ni le commerce ni l'industrie ne semblent porter attention. Ils ont essayé, par des moyens très divers, d'intéresser les firmes canadiennes à la recherche et à l'innovation, et de leur donner un esprit de compétition; ils ont tenté de rapprocher les emplois et les chercheurs d'emploi.

Ces opinions peuvent paraître extrêmes mais, dans leur forme atténuée, elles sont largement répandues. On ne peut juger de leur extension en fonction du mal fait à l'industrie au cours des années, ou des avantages qui suivront leur disparition. Toutes les branches de l'industrie sont touchées, mais à des degrés différents. Ce sont les industries dont l'avenir repose entièrement ou presque entièrement entre les mains des dirigeants

politiques qui sont les plus préoccupées par leurs actions.

Toutefois, depuis 1960 les relations entre l'administration et l'industrie se sont développées lentement et leurs communications se sont améliorées. Cette observation est surtout valable pour les relations au niveau des réalisateurs, si ce n'est pas toujours le cas au niveau des planificateurs. Néanmoins, certains hommes d'affaires continuent à croire que, même si on les écoute comme jamais auparavant, ils sont mal compris par les législateurs, les fonctionnaires et les conseillers politiques.

Les attitudes des administrations et des secteurs industriels au Canada ont été largement influencées par les succès des É.-U. Leurs responsables ont été obnubilés par le surcroît de 30 pour cent de la production de l'ouvrier des États-Unis, de même que par les supériorités industrielle, technique et autres de ce pays, et n'ont pas tenu compte du ternissement graduel de son image, au point de vue social et humanitaire. Mais, comme le dit Ronald Anderson dans un article récent :

«Il est difficile pour les Canadiens, dont les réalisations sont éclipsées par celles des É.-U., pays d'une masse qui les hypnotise, de ressentir un sentiment naturel et réaliste de confiance en eux-mêmes. Trop souvent, ils oscillent entre un chauvinisme exacerbé et un complexe débilisant d'infériorité collective, lequel peut, jusqu'à un certain point, entraîner sa propre confirmation.

Le Canada n'utilisera pas toutes ses potentialités tant que les Canadiens ne seront pas convaincus qu'ils peuvent atteindre les objectifs ambitieux, mais raisonnables, qu'ils ont choisis»⁶.

Le mécanisme politico-législatif

En pratique, l'activité gouvernementale, au Canada ou ailleurs, connaît de rapides fluctuations. Par exemple, de fortes pressions politiques peuvent entraîner très rapidement d'importants changements des lignes de conduite, des programmes, de la législation et de la réglementation. Au cours de chacune de ses sessions, le corps législatif étudie plusieurs lois nouvelles, d'importance majeure ou mineure. Normalement, le changement du parti au pouvoir entraîne une modification des politiques et des programmes de l'État. L'expérience conduit à modifier la législation et la réglementation. Un nouveau parti au pouvoir à Ottawa obtiendra des réactions différentes de la part des provinces, lors des conférences et dans les rapports quotidiens. L'économie non protégée du Canada, et ses exportations de matières premières, le rendent particulièrement vulnérable à l'évolution des politiques, lois et règlements des gouvernements étrangers.

En pratique, la principale préoccupation du parti au pouvoir est d'y être reporté lors des élections générales suivantes, et le principal but de l'Opposition est de l'en déloger⁷. C'est pourquoi les objectifs législatifs du parti au pouvoir sont fortement influencés par le temps qui reste à courir

⁶*The Globe and Mail*, Toronto, 8 décembre 1971.

⁷Les partis de l'Opposition peuvent également tirer quelque espoir du fait que les électeurs rejeteront un jour le parti au pouvoir. Cependant, l'expérience montre qu'au Canada l'attente peut durer jusqu'à 36 ans!

avant l'expiration de son mandat. En règle générale, plus la date des élections est proche, plus les nouvelles législations, politiques et programmes évitent la controverse. De plus, ce sont les budgets annuels, extensibles ou non, qui déterminent les programmes du gouvernement, ou les programmes quinquennaux de rationalisation des choix budgétaires. D'autre part, les gouvernements trouvent, semble-t-il, bien difficile de supprimer leurs propres programmes bien établis et ce en dépit, une fois de plus, de la rationalisation.

Les décisionnaires de l'État invoquent souvent l'action de forces irrépressibles, ou la «volonté du peuple», pour intervenir plus largement dans les activités commerciales, pour lancer de nouveaux programmes coûteux, pour percevoir des impôts plus lourds. Parfois, ces raisons peuvent être valables, mais en d'autres cas, elles ne le sont pas du tout. L'exemple suivant, tiré de la présentation du budget par le ministre fédéral des Finances, l'honorable E.J. Benson, en juin 1971, le montre bien :

«Dans une grande mesure, l'accroissement des dépenses publiques, qui pour tous les paliers de gouvernement sont passées de 10.8 milliards de dollars pour l'exercice 1960 – 1961 à 29.8 milliards en 1970 – 1971, provient de la volonté des Canadiens d'obtenir des services meilleurs et plus étendus, particulièrement dans les domaines de la sécurité sociale, de la santé et de l'éducation. On a donc vu pendant cette décennie l'instauration et l'amélioration du Régime de pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec, du régime de sécurité de la vieillesse, de l'assurance-hospitalisation, de l'assurance-maladie et des programmes d'assurance-chômage. En outre, on constate une intensification des besoins en matière d'enseignement supérieur, de formation technique et professionnelle, d'expansion économique régionale, d'aménagement urbain, et d'autres programmes

La hausse rapide des dépenses de l'État illustre l'évolution des services publics, en volume et en qualité. Toutefois, elle traduit aussi la sensibilité du secteur public aux forces inflationnistes. La forte densité de main-d'œuvre du secteur public, la hausse du coût des facteurs de production, l'augmentation très rapide des salaires et des traitements, ont contribué à la forte expansion des dépenses publiques, exprimées en dollars courants. Dans ce contexte, l'introduction de la négociation collective dans le secteur public et, surtout, son application à de nombreux travailleurs à revenu au-dessous de la moyenne, récemment inclus dans ce secteur, a joué un rôle considérable ... »⁸.

Il est peu vraisemblable que les chefs politiques et les autres représentants élus du peuple canadien négligent (à cause de leurs connaissances insuffisantes, collectivement ou individuellement, sur la technologie, l'innovation ou l'industrie) de prendre les décisions politiques ou d'entreprendre l'action législative nécessaire sans délai dans ces domaines. C'est particulièrement vrai si l'homme de la rue s'alarme devant les répercussions des innovations et des méthodes industrielles, et qu'il en résulte une

⁸Chambre des Communes. *Procès verbaux n° 154*. Imprimeur de la Reine, Ottawa, 16 juin 1971.

pression efficace des électeurs. Mais la pression peut provenir d'autres sources, y compris le «caucus» du parti, le Cabinet, l'Opposition, la fonction publique, les autres paliers de gouvernement, l'étranger ou les groupes sans mandat les plus bruyants et les plus organisés qui essaient actuellement de changer l'orientation des politiques de l'État. Selon les circonstances, les représentants élus doivent choisir entre obéir aux pressions, ou essayer de les esquiver grâce à des compromis négligeant les causes techniques ou autres qui nécessitaient l'action.

Un certain nombre d'autres caractéristiques du mécanisme législatif canadien modèlent l'attitude des hommes politiques à l'égard des pressions concernant l'industrie manufacturière. Par exemple :

– Indépendamment de leur affiliation politique, de leur profession ou de leur expérience pré-électorale, ces hommes sont avant tout des politiciens et se comportent en conséquence.

– Quoiqu'on déplore leur mutisme, les hommes politiques au pouvoir ne peuvent toujours défendre sans restriction leurs politiques et leurs actions en public.

– L'adoption d'une loi par le Parlement, ou par un corps législatif, n'apporte pas nécessairement la solution à un problème politique particulier, car il est généralement nécessaire de promulguer les décrets d'application. De même, la conception et l'application rigides de cette réglementation par les fonctionnaires peuvent contrarier le but originel de la loi.

– L'industrie n'ira pas au delà de certaines limites dans l'utilisation des techniques à l'avantage du pays.

– L'administration fédérale n'est pas seule à soutenir les intérêts du pays dans le domaine industriel; les autres paliers de gouvernement y participent.

Le comportement des hommes politiques fédéraux et provinciaux au pouvoir est déterminé par des facteurs très divers, notamment leur éducation, leur expérience du travail et le parti qu'ils ont choisi. On peut faire la même observation au sujet des membres des Conseils et des Commissions non partisans de surveillance et d'éducation au plan municipal. Il est donc intéressant de connaître les antécédents professionnels des membres actuels de la Chambre des Communes et de les comparer à ceux des membres qui ont siégé, il y a trente ans, à la Chambre. Le tableau n° II.1 effectue cette comparaison assez globalement.

Tableau n° II.1 – Antécédents professionnels des membres de la Chambre des Communes en 1940 et en 1970

	1940	1970
Droit	73	68
Agriculture	37	18
Affaires	64	80
Professions de la santé	17	6
Arts de l'ingénieur, sciences et architecture	6	5
Enseignement	11	21
Organes d'information	11	10
Autres antécédents	17	31
Antécédents inconnus ou absents	9	25
Totaux	245	264

Source: *Le guide parlementaire du Canada*, pour 1940 et 1970. (L'édition de 1940 a été préparée par le major A.C. Normandin, B.P. 513, Ottawa; celle de 1970 a été préparée par P.G. Normandin, B.P. 3453, Station C, Ottawa).

Pour ces deux années, les avocats et les hommes d'affaires constituent les deux groupes les plus nombreux. La représentation du monde du droit, soit environ 30 pour cent, n'est peut-être pas aussi élevée que les idées toutes faites l'auraient suggéré. Le groupe des hommes affaires est naturellement assez hétérogène sur le plan de l'expérience. Quelques-uns sont des cadres de l'industrie; la plupart viennent de petites entreprises dans des domaines tels que l'assurance, le courtage immobilier et le commerce de gros ou de détail.

Les changements les plus notables ont touché les groupes de l'agriculture et des professions de la santé, qui ont tous deux diminué entre 1940 et 1970, et ceux de l'enseignement et des affaires, qui se sont accrus. Dans le groupe «d'autres antécédents» le nombre d'économistes diplômés est passé de zéro en 1940 à quatre en 1970, et celui des comptables de un à cinq. L'âge médian des membres de la Chambre des Communes est tombé de 55 ans en 1940, à 48 en 1970, suivant une évolution similaire à celle de la population canadienne. Il n'y avait aucun titulaire de Ph.D. parmi les membres de la Chambre en 1940. Parmi les sept parlementaires détenant ce diplôme en 1970, la majorité l'a obtenu en économie ou en politique. Le nombre de diplômés en physique et arts de l'ingénieur est à peu près le même en 1940 qu'en 1970, soit près d'une douzaine⁹.

Il est aussi intéressant de connaître les antécédents professionnels des membres des assemblées législatives provinciales. Comme on peut s'y attendre, ces antécédents reflètent les divers aspects de l'expansion industrielle, de l'exploitation des matières premières et de l'histoire politique de chacune des provinces. En prenant le Québec comme un exemple représentatif, le tableau n° II.2 établit une comparaison des antécédents des membres de l'assemblée législative en 1940 et en 1970, en formant les mêmes groupes que pour la Chambre des Communes. Une fois encore, les deux groupes dominants pour les deux années en question sont les hommes de loi et les

Tableau n° II.2—Antécédents professionnels des membres de l'Assemblée législative du Québec en 1940 et 1970

	1940	1970
Droit	19	21
Agriculture	5	4
Affaires	26	35
Professions de la santé	7	14
Arts de l'ingénieur, sciences et architecture	1	4
Enseignement	2	7
Organes d'information	1	4
Autres antécédents	6	19
Antécédents inconnus et postes vacants	19	—
Totaux	86	108

Sources: *Le guide parlementaire du Canada* pour 1940, *op. cit.*, et *l'Annuaire du Québec*, Ministère de l'Industrie et du Commerce, Québec, 1971.

⁹La revue américaine *Science*, du 30 juillet 1971, disait ce qui suit au sujet des membres du 92^e Congrès des É.-U. (p. 408): «Les élections de 1970 ont amené à la Chambre des représentants l'un des rares scientifiques praticiens à avoir remporté une élection au Congrès. Il s'agit du démocrate Mike McCormack du 4^e district de l'État de Washington, seul membre du 92^e Congrès que le Congressional Quarterly classe comme scientifique. Le Congrès se compose traditionnellement d'hommes de loi (60 pour cent pour cette session) et d'hommes d'affaires (32 pour cent). On compte sept médecins et deux ministres du culte».

hommes d'affaires, et ceux-ci travaillent principalement dans les domaines de l'assurance, du courtage immobilier et du commerce de détail; seul un petit groupe possède apparemment de l'expérience industrielle. Le nombre d'enseignants et d'hommes d'affaires s'est élevé entre 1940 et 1970, de même que celui des membres des professions de la santé.

Nous n'avons pas analysé les antécédents des autorités municipales. Néanmoins, il est bon de signaler que l'activité au palier municipal a constitué souvent la première étape de la carrière de nombreux députés fédéraux ou provinciaux. Environ le tiers des membres de la Chambre des Communes en 1970 ont déjà été maires, échevins ou conseillers municipaux. Les deux cinquièmes des députés à l'Assemblée législative ontarienne de 1970 avaient occupé l'un de ces postes. En Alberta, toutefois, cette proportion n'a atteint qu'un cinquième pour la même année. De nombreux députés à la Chambre des Communes et aux assemblées législatives ont été membres de commissions scolaires, de comité de planification et d'autres corps municipaux.

L'analyse ci-dessus tend à confirmer la thèse du professeur John Porter selon laquelle «l'élite économique» du Canada participe rarement au mécanisme politique¹⁰. Le professeur Porter a écrit ce qui suit :

«Il n'y a pas d'attache évidente entre l'élite économique et les deux principaux partis politiques. L'appartenance politique est, le plus souvent, passée sous silence dans les biographies; mais cette discrétion n'est pas synonyme d'une dissimulation inquiétante. Le monde des grandes affaires considère que les deux partis principaux sont favorables à ses intérêts»¹¹.

Aux fins de son étude, le professeur Porter a défini comme suit l'«élite politique», elle comprend: les ministres du Cabinet fédéral pendant la période de 1940-1960; tous les premiers ministres provinciaux au pouvoir pendant cette période; tous les juges de la Cour suprême; le président de la Cour de l'Échiquier, et les présidents des cours provinciales en fonction pendant cette période. En raison des doubles charges, 157 personnes seulement occupent les 170 postes disponibles. En ce qui concerne leur éducation, le professeur Porter affirme que l'élite politique compte une proportion plus élevée de diplômés universitaires que la population en général, et même que tout autre groupe de l'élite. L'une des raisons est que les juristes sont bien entendu des diplômés universitaires. Signalons que 86 pour cent des ministres du Cabinet fédéral ayant accompli leur mandat entre 1940 et 1960 étaient des diplômés, de même que 71 pour cent des premiers ministres provinciaux.

¹⁰On compte deux exceptions récentes au niveau fédéral, où le défunt sénateur Wallace McCutcheon et le défunt Robert H. Winters avaient été ministres de l'Industrie et du Commerce.

¹¹John Porter, *The Vertical Mosaic*, University of Toronto Press, 1965, p. 296. Le professeur Porter inclut au sein de «l'élite économique» les 985 résidents du Canada détenant des postes d'administrateurs dans 170 des 183 sociétés dominantes, 9 banques à charte, 10 compagnies d'assurance, et de nombreuses autres sociétés de moindre importance. (Les directeurs des 13 autres sociétés de premier plan n'ont pu être identifiés.) Sur les 183 sociétés dominantes, 148 sont actives dans le secteur manufacturier, 14 dans l'industrie minière, 14 dans les services publics et 7 dans le commerce de détail. L'auteur a identifié les sociétés dominantes pour la période allant de 1948 à 1950 (p. 274 et tableau n° 11).

M. Porter note ensuite que la prédominance des hommes de loi au sein du Cabinet fédéral existe depuis la Confédération. Quarante-huit pour cent des 242 ministres fédéraux ayant accompli leur mandat entre 1867 et 1940 étaient des hommes de loi. Toutefois, la comparaison entre les cabinets de M. King, en 1940, et de M. Trudeau, en 1970, effectuée dans le tableau n° II.3, montre le changement survenu à la Chambre des Communes et celui des circonstances. Deux des quatre ministres classés comme enseignants en 1970 étaient en fait des professeurs de droit, portant ainsi la représentation de la profession juridique à 43 pour cent des membres du Cabinet, comparativement à 63 pour cent pour 1940.

L'âge médian des ministres du Cabinet de M. King était de 60 ans, plus élevé que l'âge médian des membres de la Chambre de l'époque, alors qu'il n'atteint que 48 ans dans le Cabinet Trudeau, soit le même chiffre que la Chambre. Les hommes d'affaires au service de M. Trudeau sont d'anciens cadres administratifs de grandes sociétés. Il est toutefois évident que ce genre de comparaison statistique ne reflète en rien l'influence de M. Howe, ingénieur-conseil, au sein du Cabinet King ou celle de M. Davis, ingénieur économiste, au sein du Cabinet Trudeau.

Tableau n° II.3—Antécédents professionnels des membres du Cabinet fédéral en 1940 et 1970

	1940	1970
Droit	10	11
Agriculture	1	1
Affaires	1	6
Professions de la santé	—	—
Arts de l'ingénieur, sciences et architecture	1	1
Enseignement	1	4
Organes d'information	1	3
Autres antécédents	1	4
Totaux	16	30

Sources: Les guides parlementaires du Canada pour 1940 et 1970.

Il faut préciser que les trois tableaux précédents n'ont pas été inclus pour étayer une critique de l'expérience pratique des législateurs canadiens en 1940 ou 1970, ou afin de présenter des suggestions pour modifier, à l'avenir, l'expérience globale à leur disposition. En dépit des efforts et de la meilleure volonté du monde, il est probable que cette expérience préalable ne sera jamais suffisante pour résoudre les problèmes fort divers qui se présentent. Les tableaux montrent cependant que les législateurs (de 1970 en particulier) sont en général assez peu informés au début des problèmes de l'industrie manufacturière ou des diverses activités d'innovation. Il leur faudrait du temps et de l'application pour acquérir les connaissances nécessaires et étudier les différents aspects des questions pertinentes. À moins qu'on ne les prévienne, ils ne pourraient guère prévoir toutes les conséquences de leurs suggestions et actions politiques. C'est pour cela qu'il est nécessaire de tenir compte également des antécédents et attitudes des technocrates qui les informent.

C'est le Cabinet fédéral, et le Premier Ministre en particulier, qui ont charge de prendre les décisions politiques, quelles qu'aient été les vicissi-

tudes de leur élaboration. R. MacGregor Dawson dit ce qui suit, à propos du Cabinet fédéral :

«Le pouvoir législatif fondamental du Cabinet découle de l'autorité globale qu'il a sur la Chambre des Communes, en tout temps. Le Premier Ministre, assisté des ministres de son Cabinet, dirige la Chambre dans presque toutes ses activités»¹².

Par décret en conseil, le Cabinet peut promulguer une législation auxiliaire, y compris des règlements, dans des domaines très divers où il a des pouvoirs réglementaires. Ces décrets habilite les ministères et leurs sous-ministres à agir sans se référer au Parlement¹³. Le Premier Ministre et les membres du Cabinet doivent abattre une somme de travail sans cesse croissante, et s'efforcer d'animer la machine gouvernementale. Le Cabinet doit également approuver officiellement les procès-verbaux du Conseil du Trésor qui traitent, par exemple, de paiements pour services rendus. Même si, en théorie, tous les ministres participent à l'approbation d'une législation par le Cabinet, les données mentionnées plus haut montrent qu'ils s'appuient sur une expérience antérieure plus ou moins étendue, et que leur connaissance des faits n'est pas uniforme. Le Cabinet pourrait endosser un projet de loi préjudiciable pour l'industrie parce qu'un certain nombre de ministres, sans expérience dans ce secteur, l'appuient, et non parce qu'il s'agit d'un bon projet de loi, ou parce que ses auteurs étaient compétents.

Le Bureau du Conseil privé est l'organe du secteur public qui travaille le plus étroitement avec le Cabinet et le Premier Ministre. Les fonctions principales du Bureau sont les suivantes: Il accomplit un travail de secrétariat pour le Cabinet et les comités du Cabinet; il est au service des comités interministériels; il procède à des études spéciales et il maintient le contact avec les ministères au sujet des questions intéressant le Cabinet¹⁴. Comme il est le chef du parti au pouvoir, le Premier Ministre possède aussi son propre personnel politique. Le Bureau du Premier Ministre (BPM) était un organisme très restreint avant que M. Trudeau ne prenne le pouvoir en 1968. En gros, il est responsable des activités quotidiennes du Premier Ministre, de la liaison avec les divers organes de son parti, des études spéciales, de la collecte d'informations provenant de sources de tout le pays, et de la planification des programmes législatifs. M. Gordon Robertson, directeur du BPM, a décrit la différence qui existe entre BCP et BPM de la façon suivante :

«Le Bureau du Premier Ministre est un organisme de parti orienté politiquement, mais réagissant aux questions d'ordre pratique. Le Bureau du Conseil privé n'est pas un organisme de parti, il est axé sur les questions d'ordre pratique, mais il réagit aux questions politiques».

¹²R. MacGregor Dawson, *The Governments of Canada*, 3^e édition, sous la direction de Norman Ward, University of Toronto Press, Toronto, 1963, p. 247.

¹³Les Cabinets provinciaux ont les mêmes pouvoirs.

¹⁴Avant la création du ministère d'État aux Sciences et à la Technologie, le BCP englobait le Secrétariat des sciences.

Puis il ajouta :

«Les changements apportés en 1968 ont entraîné une forte augmentation du nombre des réunions des comités du Cabinet et ont réduit aussi largement le nombre des réunions du Cabinet . . . [Autre] différence: la discussion plus approfondie, plus fouillée et plus instructive que permettent les comités, avec la participation des ministres et des fonctionnaires . . . Actuellement, les ministres ont plus d'influence sur l'élaboration globale d'une politique et sur sa mise en œuvre, les fonctionnaires en ayant proportionnellement moins»¹⁵.

Les technocrates au sein de la Fonction publique

Voici ce qu'on peut lire dans un article paru récemment :

«Il faut des années de dur labeur et d'expérience pour former des fonctionnaires de premier ordre, et le Canada en possède un nombre exceptionnel . . .»

«La tâche des hauts fonctionnaires consiste à fournir à leurs ministres des données pour l'élaboration des politiques et le choix des options»¹⁶.

Le rôle du fonctionnaire, sur les plans administratif et consultatif, a considérablement changé depuis la Seconde guerre mondiale. Dans un récent article, M. Fraser Robertson compare ces changements à ceux survenus dans le monde des affaires durant le même période. Il dit :

«Au cours des vingt dernières années, la Fonction publique du Canada a beaucoup évolué, que ce soit au niveau fédéral, provincial ou municipal. Elle a pris de l'expansion, et elle doit résoudre un nombre accru de problèmes d'une grande complexité. À cet égard, elle s'est développée selon le modèle d'une grande entreprise. L'administrateur professionnel, tant de l'État que de l'industrie, s'est vu confier ou a pris lui-même, selon le cas, des responsabilités beaucoup plus grandes pour l'élaboration et la mise en œuvre des décisions ... »¹⁷.

Les attitudes et les actions des fonctionnaires sont influencés par les lignes de conduite des gouvernements qu'ils servent, par les pressions qui existent entre les gouvernements ou dans leur sein, par l'opinion publique, par les ministres et autres représentants élus, et par le mode actuel d'avancement au sein de l'administration. Les fonctionnaires doivent s'adapter aux changements de ministres et aux limitations budgétaires, mais, contrairement aux hommes politiques, ils bénéficient d'un emploi plus stable. Les fonctionnaires se caractérisent par des optiques à long terme et plus spécialisées que celles de la plupart des hommes politiques. Leurs opinions peuvent toutefois être à jour ou démodées. À l'instar de celles des hommes

¹⁵Assemblée annuelle de l'Institut d'administration publique du Canada, Régina, 1971.

¹⁶John Bird, *The Financial Post*, Toronto, 24 avril 1971.

¹⁷Fraser Robertson, *The Globe and Mail*, Toronto, 21 août 1969.

politiques, les attitudes des fonctionnaires se fondent sur un ensemble de facteurs comme la formation et l'expérience.

Comment mesurer le rendement et l'efficacité de l'Administration? Voilà l'un des problèmes non résolus qu'elle pose et qui influe fortement sur l'attitude des fonctionnaires. D'une part, on se dit que si l'Administration était aussi efficace que l'industrie, il ne serait pas nécessaire de percevoir des impôts aussi élevés et d'avoir autant de ministères et de fonctionnaires; le Vérificateur général aurait moins à faire, et ainsi de suite. Le gaspillage et l'incompétence seraient réduits dans une forte proportion. Cependant, ceux-ci existent aussi dans l'industrie. Les comparaisons directes entre les deux secteurs sont trop simplistes, en raison des différentes échelles de valeurs en cause. Même les techniques d'évaluation du rapport coût-avantages, qui s'adaptent fort bien aux activités industrielles, peuvent donner une fausse image de l'efficacité du secteur public. Dans une étude publiée récemment, M.R.H. Dowdell nous dit ceci, au sujet de la gestion :

«Dans une entreprise commerciale, on doit fabriquer un produit ou fournir un service profitablement. Il faut qu'on ait des perspectives à long terme de dividendes raisonnables quand on crée une entreprise et qu'on maintient son activité. Le profit est donc un objectif important à prendre en considération pour l'élaboration des programmes, des lignes de conduite et des décisions, et ce critère permet d'évaluer leur efficacité ...

Le caractère essentiel de la Fonction publique est politique plutôt que commercial. Dans la Fonction publique, l'administrateur met en œuvre des politiques générales et des programmes qui ont subi l'influence des forces politiques. Ses supérieurs sont des hommes politiques ... Les fonctionnaires doivent leur obéir et leur rendre des comptes. À leur tour, les hommes politiques doivent rendre compte au Parlement du comportement de la Fonction publique; l'un des soucis des hauts fonctionnaires, et non le moindre, consiste à éviter de mettre leurs ministres dans de mauvais draps. En conséquence, le critère de la politique est à la Fonction publique ce que le critère du profit est à l'industrie ...»¹⁸.

Néanmoins, les chefs d'industrie s'inquiètent de l'accroissement de l'influence des fonctionnaires sur leurs ministres, à mesure que les affaires de l'État s'étendent et deviennent plus complexes. Le ministre n'a que très peu de temps pour étudier le domaine auquel le fonctionnaire aura peut-être consacré toute sa vie. Les chefs d'industrie s'inquiètent de l'autorité que les ministres délèguent individuellement, ou négligent de déléguer à leurs fonctionnaires. Les hauts fonctionnaires fédéraux semblent avoir des relations plus actives avec l'industrie et ses représentants que leurs homologues provinciaux, moins nombreux. Par contre, les hommes politiques provinciaux, en particulier les ministres, se prêtent, plus que ceux du palier fédéral, à des contacts quotidiens directs avec l'industrie. Les industriels se préoccupent également des études constamment entreprises par les fonctionnaires ou faites à leur demande, car les résultats ne sont pas toujours publiés, et leurs suites sont souvent peu discernables. Par contre,

¹⁸R.H. Dowdell, *Bureaucracy in Canadian Government*, textes choisis par W.D.K. Ker-naghan, Methuen Publications, Toronto, 1969, p. 52.

les fonctionnaires se demandent, par exemple, si leurs efforts de communication des données à l'industrie sont efficaces, et ils se préoccupent des idées erronées de celle-ci au sujet des subventions inépuisables et sans condition d'attribution. Comme les hommes politiques, ils veulent savoir qui est le porte-parole représentatif d'une industrie ou d'une firme.

Actuellement, le haut fonctionnaire le plus précieux, aux trois paliers de gouvernement, est celui qui est capable d'harmoniser ses charges politiques et ministérielles avec l'expérience et les connaissances pluridisciplinaires de ses subordonnés et, en même temps, d'utiliser les nouvelles méthodes de gestion et les nombreuses sources d'aide qui lui sont accessibles.

Les ministères et offices de l'État dont les rôles et responsabilités sont scientifiques et techniques n'ont pas toujours le sous-ministre ou le président ayant la formation et l'expérience appropriées; il en est de même pour les ministères et offices de l'État jouant des rôles économiques, juridiques et autres. Néanmoins, comme nous l'avons souligné dans le premier chapitre, il existe quinze ministères et offices fédéraux qui ont une forte influence sur l'innovation; c'est donc à eux qu'incombe la responsabilité de créer les conditions favorables à l'activité de fabrication, d'innovation et de recherche. Le tableau n° II.4 expose les antécédents, la formation et l'expérience des ministres, des sous-ministres et des présidents des organismes du groupe C, à la mi-mars 1970 et dix-huit mois plus tard¹⁹.

Nous soulignons encore que ce tableau n'a nullement pour but d'étayer des critiques au sujet de la compétence des ministres et de leurs sous-ministres, mais qu'il vise à montrer le peu de familiarité de la plupart d'entre eux, du moins au départ, avec les problèmes de l'industrie manufacturière et de l'innovation technique.

Du côté des ministres, où il est rare qu'un expert occupe le poste convenant à sa spécialité, on note que deux nouveaux postes ont été pourvus en décembre 1971: celui du ministre d'État aux sciences et à la technologie et celui du président de la Corporation de développement du Canada; deux portefeuilles ont changé de titulaire à compter de mars 1970, et deux hommes de loi ont remplacé un économiste et un ancien journaliste. Du côté des sous-ministres, les postes vacants en mars 1970 ont été, à l'exception d'un seul, comblés par des fonctionnaires de carrière. Entre ce moment et décembre 1971, toutefois, trois des six nouveaux venus venaient directement du secteur privé et un quatrième y avait servi pendant longtemps. Dans le cas des sous-ministres, on remarque que dix des seize fonctionnaires de carrière occupant ces postes ont acquis leur expérience dans le domaine des finances et de l'économie.

Il y a toujours eu des transferts de cadres supérieurs de la fonction publique vers le secteur privé, et vice versa. La Commission des prix et du commerce en temps de guerre a fortement favorisé cette mobilité. Les

¹⁹C'est le Premier Ministre qui nomme les sous-ministres et les présidents des sociétés de la Couronne; la nomination des sous-ministres adjoints dépend normalement de la Commission de la fonction publique. Les nominations des vice-présidents des sociétés de la Couronne sont des questions d'ordre interne. D'habitude, les sous-ministres adjoints et les vice-présidents possèdent des connaissances spécialisées nécessaires dans les postes qu'ils occupent. Pour cette raison, et à cause de leur nombre au sein des ministères et offices de l'État du groupe C, le présent chapitre n'en a pas tenu compte.

Tableau n° II.4—Antécédents de la plupart des hauts fonctionnaires des 15 ministères et offices fédéraux s'occupant activement de l'innovation technique dans l'industrie manufacturière. Relevé pour mars 1970 et décembre 1971.

Ministère ou office de l'État	Antécédents du ministre ou du président		Antécédents du sous-ministre ou du directeur général	
	Mars 1970	Décembre 1971	Mars 1970	Décembre 1971
Énergie atomique du Canada	Droit*	Aucun changement	F.p.f.*: Génie, gestion	pas de changement
Corporation de développement du Canada	pas de titulaire	Économie, placements	pas de titulaire	F.p.f.: Économie, finance, Bureau du Conseil privé Secteur privé: Banque
Ministère des Communications	Économie, placements	Droit	F.p.f.: Droit, affaires extérieures	pas de changement
Ministère de la Consommation et des Corporations	Droit	pas de changement	F.p.f.: Affaires extérieures, finances, économie	poste vacant
Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources	Droit*	pas de changement	F.p.f.: Commerce, économie	Secteur privé: Droit, placements, politique
Ministère des Pêches et Forêts (mars 1970) Environnement Canada (décembre 1971)	Génie, économie	pas de changement	F.p.f.: Recherche scientifique, gestion	Secteur privé: Génie, gestion
Ministère des Finances	Comptabilité	pas de changement	F.p.f.: Finances, économie	pas de changement
Ministère de l'Industrie et du Commerce	Enseignement (Université, politicologie)	pas de changement	F.p.f.: Affaires extérieures	pas de changement
Ministère de la Défense nationale	Journalisme	Droit	F.p.f.: Comptabilité, finances	F.p.f.: Finances économie
Ministère de l'Expansion économique régionale	Chef syndical	pas de changement	Secteur privé: journalisme, commerce, politique	F.p.f.: Travail, économie
Ministère de l'Approvisionnement et des Services	Placements	pas de changement	1) F.p.f.: Gestion 2) F.p.f.: Comptabilité finances	pas de changement pas de changement
Ministère d'État aux Sciences et à la Technologie	pas de titulaire	Affaires	pas de titulaire	Secteur privé: Recherche médicale
Ministère des Transports	Radiodiffusion	pas de changement	F.p.f.: Affaires extérieures, Bureau du Conseil privé	pas de changement
Conseil national de recherches	Affaires, F.p.f. †	pas de changement	F.p.f.: Recherche scientifique, gestion	pas de changement
Conseil du Trésor	Affaires, F.p.f. †	pas de changement	F.p.p., F.p.f.: Finances, économie	pas de changement

*F.p.f.: Fonction publique fédérale (F.p.p.: provinciale)

*† – Même personne

Sources: *Le guide parlementaire du Canada* pour 1970 et 1971, *op. cit.*; Presses du ministère; et le *Who's Who* du Canada 1971–1972, International Press Limited, Toronto, 1971.

commissions royales et les groupes de travail ont largement employé des personnes venant du secteur privé. Lors de sa création, en 1963, le ministère de l'Industrie et du Commerce engagea un nombre important de spécialistes du secteur privé et certains y sont retournés depuis. Peu après son accession au poste de Premier Ministre, en 1968, M. Trudeau demanda à l'industrie de lui céder certains de ses cadres. Lors d'une entrevue, il aurait déclaré :

«Alors que dans certains pays, il est monnaie courante de voir des hommes d'affaires entrer au service de l'État et en sortir, j'ai l'impression qu'au Canada, cela se produit assez rarement. J'espère pouvoir compter sur la collaboration des hommes d'affaires pour nous aider à engager des cadres expérimentés qui occuperont des postes de décision pendant une, deux ou trois années»²⁰.

Depuis lors, on a pris un certain nombre de mesures pour faciliter le séjour des cadres du secteur privé au sein du secteur public. Par exemple, en vertu du *Programme de cours et affectations de perfectionnement*, les cadres moyens du secteur privé accomplissent des stages dans la fonction publique. Un nouveau mécanisme, le Programme «*permutation de cadres*», a été créé pour favoriser la mobilité des cadres supérieurs. De plus, en vertu de la nouvelle loi d'ensemble de 1971 sur l'organisation de l'État, on a pris des dispositions non répressives pour la retraite anticipée des fonctionnaires fédéraux ayant de longs états de service. Les principales entraves à la mobilité sont le montant relativement faible de la compensation accordée aux fonctionnaires supérieurs et le problème du transfert des droits à la retraite. Toutefois, au cours des dernières années, on a pris des mesures pour supprimer ces obstacles. Une autre série de problèmes, assez différents cette fois, provient de la durée du séjour des cadres de l'industrie dans la fonction publique. Au début, le cadre a besoin d'un certain temps pour s'adapter à son nouveau milieu, mais s'il y demeure plus longtemps que trois ans, disons, il perd cette communication aisée avec le milieu industriel, qui le rend si précieux pour l'État.

L'échange de personnel entre les administrations fédérale et provinciales a été plus courant par le passé qu'entre l'industrie et l'État. Au cours des années 1960, par exemple, de nombreux hauts fonctionnaires fédéraux ont quitté Ottawa à destination de Québec et de Toronto. L'Agence canadienne de développement international rend possible le départ du fonctionnaire fédéral vers un poste temporaire à l'étranger, hors du secteur fédéral.

Remarque sur les questions fédérales-provinciales

Les conférences fédérales-provinciales réunissant les premiers ministres, des ministres et des hauts fonctionnaires ont été beaucoup plus fréquentes ces dernières années. Il est souvent difficile aux hommes politiques d'atteindre un accord général au sujet des problèmes fondamentaux, et il faut tenir compte de ce fait lors des études sur les possibilités d'aboutir à un accord sur une stratégie industrielle nationale, comme le propose le Conseil des sciences dans son rapport récent.

²⁰*The Globe and Mail*, Toronto, 3 octobre 1968.

La complexité et la gravité sans cesse croissantes des problèmes intergouvernementaux a conduit un certain nombre de provinces à créer des ministères des affaires intergouvernementales, ou à charger les organes existants des responsabilités pertinentes. Ces mesures ont fait évoluer subrepticement le mécanisme des relations intergouvernementales. En Alberta, par exemple, un nouveau ministère «a pour tâche de faire comprendre à Ottawa et aux autres provinces que certaines questions de niveau politique ne peuvent être traitées en exclusivité avec l'un des ministères albertains, mais qu'il leur faut prendre contact avec le ministère des Affaires intergouvernementales»²¹. Ce ministère aura également pour tâche d'acquérir les compétences nécessaires pour devenir un interlocuteur valable dans des domaines spécialisés, soit grâce à ses propres ressources ou, le cas échéant, grâce à celles des autres ministères. Le gouvernement albertain actuel croit que les provinces perdent du terrain dans leurs négociations avec l'administration fédérale, tout simplement parce que les organismes fédéraux possèdent plus de spécialistes et plus de données que les autres. Déjà, les administrations ontarienne et québécoise ont acquis des compétences techniques proches de celles de leur homologue fédérale; cependant, il leur est impossible d'acquérir cette compétence dans tous les domaines; cela n'est faisable que dans les domaines où elles ont des besoins particuliers²².

En fait, les paliers de gouvernement de tout le Canada se sont rendu compte qu'ils avaient des intérêts communs, que les réunions officielles entre autorités fédérales-provinciales qui ont lieu de temps à autre ne sont que des rouages du mécanisme de coordination et de collaboration, et que l'économie canadienne elle-même serait plus dynamique si l'on accroissait la concertation au sujet des domaines d'intérêt commun.

Remarques sur la facette industrielle des relations industrie-État

Certains risques courus par l'industrie canadienne n'ont pas changé: mauvaise gestion, jugement peu judicieux, malchance et concurrence imbattable. Mais, maintenant, le chef d'entreprise et le directeur doivent faire face à des risques nouveaux comme l'action collective des consommateurs, celle des écologistes, la grande influence des syndicats et l'hostilité des étudiants, outre l'intervention, la réglementation et l'encouragement d'une administration plus active. Beaucoup de ces facteurs ont sans doute peu d'influence directe sur l'innovation de pointe, mais ils peuvent néanmoins avoir de profondes répercussions sur la capacité d'une entreprise à survivre. Pour le chef d'entreprise et le directeur, les combats les plus durs pour la survie de leur entreprise ont lieu à ses débuts, alors qu'ils sont inexpérimentés et, à d'autres moments, quand elle s'étend rapidement ou quand les facteurs économiques externes deviennent très défavorables. Selon l'époque et le genre d'affaires, les menaces à la survie de l'entreprise peuvent apparaître soudainement.

²¹Joseph Clark, *The Globe and Mail*, Toronto, 10 décembre 1971.

²²De même, on s'est rendu compte que les partis d'opposition au Parlement et dans les assemblées législatives devraient accroître leur compétence, ainsi que la qualité et la quantité des recherches.

Au cours de ces dernières années, la survie de l'industrie canadienne a été de plus en plus menacée. La suppression de la surtaxe de 10 pour cent sur les importations de produits canadiens par les États-Unis et la revalorisation des monnaies étrangères à la mi-décembre 1971 n'ont pas résolu le problème de la survie à long terme de l'industrie. L'avenir de l'industrie canadienne, en tant qu'exportatrice, est probablement plus en danger que son avenir en tant que fournisseuse partielle du marché intérieur.

Il n'en semble pas moins que beaucoup d'hommes politiques canadiens et la plupart des consommateurs actifs sur le plan politique ont l'impression prédominante que l'industriel canadien cherche toujours une protection ou une «aumône» de l'État. Aux yeux du consommateur, cette impression est aggravée par la qualité souvent meilleure de l'article étranger, et son prix intéressant. Aux yeux des hommes politiques, le dossier de l'industriel canadien est affaibli parce que les mesures de protection prises par le passé ne lui ont pas donné d'énergie compétitive. Le consommateur réagit en achetant des articles importés. Les hommes politiques abaissent les barrières gênant la concurrence pour encourager l'efficacité économique, et utilisent diverses méthodes pour encourager les filiales étrangères établies au Canada à rationaliser leur production sur le plan international ou du moins nord-américain. Pendant ce temps, l'industriel contemple avec envie l'activité de son homologue japonais qui a, entre autres, l'avantage d'un marché interne cinq fois plus vaste et d'une politique économique gouvernementale éloignant les concurrents étrangers jusqu'à ce que l'industrie nationale soit prête à les concurrencer²³. Il se peut que notre analyse de cette impression répandue soit trop simplifiée. Néanmoins, cette dernière est réelle.

Les critiques incessantes à l'endroit de la compétence et du savoir-faire des cadres de gestion de l'industrie canadienne ont sapé les bases du dossier de l'aide qu'ils réclament. Le Conseil des sciences et le Conseil économique du Canada, entre autres, ont contribué à cette critique. Même les industriels y ont collaboré en certaines occasions. On n'a pas manqué d'explications pour ces lacunes de compétence et de savoir-faire. Par exemple, les cadres canadiens de gestion n'auraient aucun sens des nécessités urgentes; ils n'auraient reçu qu'une faible formation en gestion; les meilleurs cadres émigreraient toujours aux États-Unis; les filiales seraient toujours (ou presque) dirigées par des citoyens des É.-U., mais qui ne restent que peu de temps; les firmes se seraient trop longtemps abritées derrière les barrières douanières; les cadres canadiens de gestion ne prendraient pas de risques. Implicitement, on les accuse de manquer même de sens politique et de connaissance des mécanismes politiques leur permettant de se défendre. Les cadres de gestion, par leur présumée ineptie, auraient contribué à créer au Canada un climat de méfiance des hommes politiques et du public à l'égard de toute l'industrie. Il n'y a jamais eu au Canada de groupe de pression industriel agissant auprès des hommes politiques, des fonctionnaires et du public, tout comme ceux des consommateurs, des écologistes et d'autres. De fait, dès qu'un cadre supérieur ou une association professionnelle émet des objections à une nouvelle politique de l'État ou à un projet de loi, on les accuse de chercher à protéger des privilèges. Certes, cette analyse est égale-

²³Il faut se rappeler que l'envergure du marché intérieur est fixe, mais que le gouvernement peut changer rapidement sa politique économique.

ment trop simplifiée, mais il est clair qu'on manque de confiance à l'égard des cadres de gestion de l'industrie canadienne, lesquels n'ont pu, jusqu'à présent, renverser cette tendance.

Les directeurs des firmes industrielles ont, bien entendu, agi collectivement par le truchement des chambres de commerce, et d'autres associations professionnelles ou industrielles, pour faire connaître leur point de vue. Ils forment parfois des groupes d'action pour contrer certaines mesures prises ou prévues par le gouvernement²⁴. Mais l'élaboration et la présentation des points de vue de ces associations et de ces groupes ne se sont pas effectuées sans problèmes; ainsi:

– Ces points de vue sont habituellement adoptés s'ils obtiennent l'unanimité; très souvent ils proposent une seule solution ingénue au plan politique, et non des options politiquement viables.

– Les associations peuvent représenter tant de groupes que l'unanimité obtenue et même les diverses opinions subsidiaires ont une valeur douteuse.

– Comme les administrations provinciales s'en sont rendu compte par elles-mêmes, les associations devront s'appuyer sur des ressources équivalentes, techniques et financières, à celles dont disposent les ministres et hauts fonctionnaires fédéraux, pour que leurs mémoires soient pris en considération. L'aide à temps partiel, fournie par les firmes participantes, ne serait pas suffisante à cet égard.

– Les associations industrielles n'ont pas un soutien solide de la part du public. En outre, elles lui sont souvent peu connues.

– Les associations industrielles englobent souvent un fort pourcentage de filiales et d'entreprises appartenant à l'étranger²⁵.

– Parfois la présentation d'un certain nombre de mémoires par des particuliers fournit plus de points de vue et d'options, et est politiquement plus acceptable, qu'un unique mémoire présenté par une association; et certains réagissent plus favorablement aux avis de particuliers qu'à ceux de groupes importants.

Un récent éditorial critiquait comme suit l'attitude des cadres supérieurs de l'industrie à l'égard des efforts de l'Association des industries électroniques du Canada (EIAC):

«La plupart des membres actifs de l'Association sont des cadres moyens. Les cadres supérieurs des grandes entreprises assistent rarement, ou jamais, aux réunions de l'EIAC.

Les hauts fonctionnaires jouent un rôle important dans l'élaboration des lignes de conduite de leur ministère. Les membres du Cabinet comptent sur eux pour l'explication des faits qui se déroulent dans leur sphère de responsabilités, de la même façon que les cadres supérieurs d'une entreprise

²⁴Par exemple, après la publication du Livre blanc sur la réforme fiscale fédérale en novembre 1969, ils ont formé un groupe d'action, le Conseil canadien pour une juste imposition, afin de faire valoir le point de vue des petits hommes d'affaires indépendants. De ce conseil est issu un autre organisme similaire, la Fédération canadienne des hommes d'affaires indépendants, dont le but est de faire connaître ses vues au sujet de la proposition de loi sur la concurrence et des modifications au Code canadien du travail.

²⁵Par exemple, le mémoire présenté au gouvernement par une association ne sera guère pris en considération s'il demande au gouvernement, apparemment ou effectivement, d'intervenir dans les affaires des sociétés mères étrangères, au nom de leurs filiales.

sont conseillés par le personnel qu'ils dirigent. Cependant, lorsqu'il s'agit de parler des problèmes importants ou d'exposer des lignes de conduite, c'est le ministre qui a le microphone . . .

Aussi, lorsqu'un fonctionnaire assiste à une réunion annuelle ou trimestrielle de l'EIAC, il voit très peu de cadres supérieurs, et met en doute la sincérité et la validité des positions adoptées par l'Association»²⁶.

D'autre part, les cadres supérieurs des entreprises et les petits industriels ne savent où donner de la tête. On choisit pour eux les questions prioritaires dont ils doivent s'occuper. Le temps qu'ils consacrent à l'association, au mécanisme législatif ou aux fonctionnaires augmente les frais, mais les avantages obtenus sont plus imaginaires que réels. Dans un article récent, W.L. Dack a dit que la collaboration des sociétés avec l'administration fédérale est déjà une réalité qui coûte fort cher aux hommes d'affaires canadiens, et qui prend beaucoup de leur temps²⁷. Il a ajouté que l'intérêt manifesté présentement par les sociétés résulte d'une marée de lois nouvelles et compliquées qui pourraient transformer radicalement les conditions d'activité du monde des affaires. Il ne suffit pas d'évaluer la charge pécuniaire imposée aux firmes concernées, ou l'aide supplémentaire, juridique et comptable, qui leur est indispensable pour analyser les propositions du gouvernement; il faut aussi tenir compte du temps qu'y consacrent les cadres supérieurs, loin de leurs tâches normales.

Le régime de la libre entreprise, au Canada et dans les autres pays industrialisés, n'est plus libre au sens absolu, s'il l'a jamais été. La tâche principale des dirigeants d'industrie dans le cadre du régime *d'entreprise limitée* du Canada serait alors de contrer l'action de l'État, qui réduit les possibilités de fabrication rentables, et parfois très rentables, jusqu'au point où firmes et particuliers ne veulent plus les entreprendre. C'est l'industriel qui a charge de la vente de son produit et du service après-vente, mais il ne peut y parvenir si une de ses mains est prisonnière. Ses efforts peu satisfaisants produiront des revenus fiscaux insuffisants, paralysant ainsi l'expansion des programmes sociaux de l'État. Il faut donc améliorer les rapports entre hauts fonctionnaires et cadres de gestion de l'industrie, les faire collaborer, et même les associer à la sauvegarde des intérêts communs aux deux secteurs, et de ceux des consommateurs, de la main-d'œuvre de l'industrie et des autres. Mais aussi longtemps que le profit restera la récompense du chef d'entreprise canadienne qui accepte des risques, et une source de revenus pour les gouvernements, il est bon de rappeler que très peu prendront des risques réels et que beaucoup en tireront avantage.

²⁶Cliff Hand, *Canadian Electronics Engineering*, Maclean-Hunter, Toronto, mai 1971.

²⁷*The Financial Post*, Toronto, 18 décembre 1971.

III. Les programmes d'aide à l'industrie manufacturière

Le présent chapitre traite des différents genres de programmes d'aide fédéraux et provinciaux aux diverses phases de l'innovation de pointe dans l'industrie canadienne. Nous n'avons pas étudié les programmes municipaux d'aide à l'industrie: il y en a trop. Les programmes fédéraux et provinciaux sont déjà tellement nombreux et changeants que nous n'avons pu en dresser une liste complète¹. Certains de ces programmes seront toutefois étudiés en détail dans le présent chapitre, ainsi que dans d'autres.

Certains programmes, analysés ci-dessus, ont vu le jour en tant que programmes «d'incitation». Le programme d'encouragement fiscal de la R & D industrielle, en vigueur de 1962 à 1966, se range dans cette catégorie, de même que le programme IRDIA², qui fut mis en œuvre peu après. Les programmes fédéraux à frais partagés d'encouragement de la R & D industrielle, tel le PIAT³, sont considérés par certains comme des programmes d'incitation, et par d'autres comme des programmes d'aide. La seconde appellation s'est répandue au cours des années. Il est courant d'appeler programmes d'«incitation» les programmes de financement de l'expansion régionale, mais de nombreux programmes de moindre importance dans ce domaine n'offrent aucun avantage financier et sont plus justement qualifiés de programmes ou services d'aide. Les divers paliers de gouvernement au Canada fournissent toute une gamme de services pour aider l'industrie à augmenter sa production, sa productivité, ses exportations, son potentiel technique, et ainsi de suite; on ne peut exclure ces programmes de l'analyse générale. Ces services complètent habituellement les autres programmes, et peuvent être considérés comme des incitations, car ils permettent aux sociétés de profiter des occasions qui leur sont offertes d'augmenter leur potentiel technique et leurs profits.

Bien que le classement des programmes et des services d'aide et d'incitation dans une seule et même catégorie «d'aide» paraisse une simplification d'ordre linguistique, il convient aux fins du présent chapitre et de l'ensemble du rapport.

Certaines parties de ce chapitre sont consacrées à l'étude de programmes d'aide mis sur pied à l'étranger et à une récapitulation des études et des réalisations ayant précédé le message spécial prononcé le 16 mars 1972 par le Président au Congrès des É.-U. au sujet des sciences et des techniques. On ne trouvera toutefois pas ici d'analyse particulière de l'application des programmes canadiens d'aide aux filiales des sociétés étrangères. Les questions de mainmise étrangère ont été traitées dans deux rapports de la même série⁴.

¹On trouvera une description des programmes fédéraux et provinciaux dans plusieurs guides publiés de temps à autre par CCH Canadian Limited, Don Mills (Ont.) et dans des brochures et publications du ministère de l'Industrie et du Commerce et des autres ministères et offices de l'État. On trouvera une liste complète des programmes en vigueur en Ontario dans le *Catalogue of Ontario Government Services 1970*, publié chez l'Imprimeur de la Reine, Queen's Park, Toronto (Ont.).

²IRDIA: Loi stimulant la recherche et le développement «scientifiques». Nous examinons le programme d'encouragement fiscal dans le chapitre V.

³PIAT: Programme pour l'avancement de la technologie industrielle.

⁴Arthur J. Cordell, *Sociétés multinationales, investissement direct de l'étranger et politique des sciences du Canada*, Étude spéciale n° 22 réalisée pour le Conseil des sciences du Canada, Information Canada, Ottawa. Pierre L. Bourgault, *L'innovation et la structure de l'industrie canadienne*, Étude spéciale n° 23 réalisée pour le Conseil des sciences du Canada, Information Canada, Ottawa 1972.

Le chapitre commence par une analyse générale des programmes fédéraux et provinciaux d'aide à l'industrie. Viennent ensuite une analyse des statistiques récentes sur la R & D dans l'industrie canadienne, une étude des cinq principaux programmes fédéraux d'aide financière à la R & D industrielle, une étude des programmes d'aide à l'industrie en vigueur dans quelques pays étrangers et un examen de l'évolution récente de l'aide fédérale à la recherche et à l'innovation dans l'industrie étatsunienne. Une autre section, enfin, traite des problèmes posés par les programmes d'aide.

Le présent chapitre constitue une contribution assez limitée à l'examen des obstacles à l'innovation, contenu dans le rapport pertinent du Conseil des sciences. Toutefois, le Conseil a largement tenu compte des programmes d'aide à l'industrie au moment de faire des recommandations visant la suppression de ces obstacles et à l'élaboration d'une stratégie industrielle pan-canadienne⁵.

Analyse générale des programmes d'aide à l'industrie

Jusqu'à récemment, la plupart des études sur les programmes canadiens favorisant l'innovation commençaient et finissaient par les programmes d'aide à la *recherche et au développement technique*: IRAP, PAIT, DIR, DIP, IRDIA et l'ancien programme général d'incitation fiscale⁶. Il y a un peu plus de deux ans, les observateurs de l'O.C.D.E. disaient de la politique scientifique canadienne :

«... le Canada dispose désormais d'un ensemble de programmes d'aide qui paraissent se compléter et s'imbriquer de manière cohérente en une véritable politique de soutien à la recherche industrielle. Cela peut paraître étonnant lorsqu'on songe qu'au départ, il n'y avait aucune conception théorique ou institutionnelle globale, et que tout s'est fait par une série d'approches successives et essentiellement pragmatiques»⁷.

Les observateurs avaient raison au sujet de l'absence de conception théorique ou institutionnelle, et aucune n'existe, même aujourd'hui. La situation est en fait devenue plus complexe. Comme l'ont découvert, en 1967, le Dr Charpie et ses collègues, la R & D absorbe de 5 à 10 pour cent des crédits que l'industrie consacre à l'innovation⁸. C'est pourquoi il faut également considérer l'aide offerte ou refusée à d'autres étapes du processus d'innovation, et les obstacles qui s'y présentent. Il s'agit non seulement d'améliorer les programmes d'aide à la R & D, mais aussi d'assurer qu'on travaille à d'autres phases du processus.

Un observateur canadien, Robert Schnay, a conclu que les efforts du gouvernement fédéral pour encourager l'innovation dans l'industrie, par

⁵Rapport n° 15 du Conseil des sciences du Canada, *L'innovation en difficulté*, Information Canada, Ottawa, 1971.

⁶Ces cinq programmes à sigle sont étudiés plus loin dans le présent chapitre. L'ancienne «incitation fiscale», comme on l'a déjà dit, est examinée au chapitre V.

⁷*Politiques nationales de la science: Canada*, O.C.D.E., Paris, 1969, p. 307.

⁸*Technological Innovation: Its Environment and Management*, Secrétariat au Commerce, Washington (D.C.), 1967, p. 9.

l'attribution de sommes de plus en plus élevées à la R & D, outre les programmes d'aide à cette même R & D, avaient autant d'effet que la construction de châteaux de sable. Il a ajouté :

«Le gouvernement fédéral a décidé d'injecter plus d'argent dans la R & D industrielle. Il estime que s'il offre de nombreuses possibilités d'action aux firmes, celles-ci saisiront l'occasion. Cette action peut être comparée à l'exploitation d'un entrepôt; il est évident qu'on ne peut pas augmenter sans cesse les sorties de marchandises de l'entrepôt en entassant plus de marchandises sur l'embarcadère. Il doit y avoir coordination avec la manutention, le transport et la livraison. Ainsi, le programme de recherche doit être harmonisé avec les activités de fabrication et du commerce de gros et de détail»⁹.

Quatre des grandes branches industrielles qui effectuaient de la R & D dans les années 1960 au Canada ont paradoxalement connu récemment de graves difficultés de commercialisation, d'emploi et de rentabilité. Il s'agit des industries chimique, électrotechnique, papetière et de la branche aéronautique de l'industrie du matériel de transport. Ces industries avaient bénéficié, dans une large mesure, des programmes d'aide fédéraux à frais partagés. Mais le genre d'aide dont ces secteurs en difficulté ont besoin outrepassé, semble-t-il, l'action des programmes d'encouragement de la recherche ou de l'exportation. Il leur faut une aide plus spécialisée, que les usines textiles et les chantiers navals ont déjà reçue sans garantie de succès. Les programmes s'appliquant à des branches industrielles peuvent avoir autant d'action qu'un cataplasme sur une jambe de bois s'ils sont appliqués maladroitement et aveuglément, si plusieurs organismes de l'État s'en partagent la responsabilité, et si les provinces intéressées ont des priorités économiques et sociales différentes.

La préférence accordée aux programmes d'aide à l'ensemble du processus d'innovation, plutôt qu'à la seule R & D, a relégué les programmes concernant cette dernière et l'information technique dans la même catégorie que les programmes d'expansion régionale et d'expansion de l'emploi. On y trouve également les programmes d'aide à la productivité et à l'adaptation, ceux de prêts pour usines et équipement, les services administratifs et autres services consultatifs, les programmes et services d'aide à l'exportation et à la mise en marché, et un grand nombre de petits programmes et services concernant, par exemple, la réduction de la taxe de vente, la mobilité de la main-d'œuvre et la représentation officielle à l'étranger. Il en a résulté que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux doivent agir dans des domaines où les compétences sont partagées ou mal délimitées, et sujettes à revendications.

Une situation similaire pourrait fort bien se produire dans le cas des programmes visant à améliorer la compétence des gestionnaires des petites entreprises. Il existe, dans la plupart des provinces, au moins un organisme qui dispense aide et conseils de gestion. Toutefois, le ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce a annoncé récemment la mise sur pied de deux

⁹Robert Schnay, *Canadian Research and Development*, Maclean-Hunter, mars-avril 1970, p. 48.

programmes destinés à aider les gestionnaires des petites entreprises. Le premier, un programme d'aide consultative aux petites entreprises (CASE), concerne les petits établissements industriels ou touristiques employant moins de 50 personnes, et ayant un chiffre d'affaires inférieur à 5 millions de dollars. Les firmes admissibles pourront obtenir des conseils professionnels de gestionnaires canadiens à la retraite, en leur versant un salaire quotidien minime; le reste de leurs honoraires et leurs frais de déplacement seront payés par le Ministère. Le programme est mis en œuvre en collaboration avec le Service administratif canadien outre-mer, dont le siège est à Montréal, et dont les services consultatifs aux pays en voie de développement ont eu grand succès. Le Ministère versera également la moitié des honoraires des consultants dans les cas qui dépassent la compétence des experts du Service administratif canadien outre-mer. Pour le moment, seules les sociétés établies dans un rayon de 70 milles autour de Montréal peuvent bénéficier de ce programme et les entreprises en mains canadiennes ont la préférence. Le second programme vise à la mise sur pied de cours de recyclage et de perfectionnement des gestionnaires. Les corporations professionnelles, associations industrielles et professionnelles et celles de gestionnaires, à but non lucratif, pourront obtenir des subventions atteignant 50 000 \$ pour payer jusqu'à la totalité des frais d'élaboration de nouveaux cours ou de révision des cours existants.

Diverses controverses peuvent résulter d'un autre programme du Ministère de l'Industrie et du Commerce. Pendant plusieurs années, le Ministère a parrainé et financé la création et le démarrage des *Instituts de recherche industrielle*. Ce programme vise à aider les universités à entreprendre les recherches contractuelles pour l'industrie. Les quatre premiers Instituts ont été à l'Université de Windsor, à l'Université de Waterloo, à l'Université McMaster et au Collège d'enseignement technique de la Nouvelle-Écosse. Deux nouveaux instituts ont été créés, en 1971, à l'Université McGill et à l'École Polytechnique de Montréal. Ces instituts soulèvent deux problèmes de répartition des compétences. Le premier découle du rôle des universités, qui relèvent des autorités provinciales, et l'autre provient des firmes de consultation et autres qui fournissent le même genre de services que les Instituts¹⁰.

L'un des résultats les plus importants du changement d'optique du gouvernement fédéral à l'égard des programmes d'aide a été l'allongement de la liste des ministères et offices de l'État intéressés. Il y a quelques années, le Conseil national de recherches, le Conseil des recherches pour la défense, le ministère de l'Industrie et le ministère du Revenu national étaient les seuls intéressés. La responsabilité du succès des programmes d'aide repose maintenant sur tous les ministères et organismes classés dans la catégorie dont l'influence sur l'innovation est très forte, mais ceux classés dans la catégorie «influence importante» y participent également.

Les principaux programmes provinciaux d'aide de nature financière fournissent des prêts ou des subventions pour encourager la création de

¹⁰Le ministère de l'Industrie et du Commerce a participé également à la création de trois centres de spécialisation à l'Université de Guelph (technologie alimentaire), à l'Université McMaster (travail des métaux) et à la Fondation de recherches de l'Ontario (métallurgie des poudres), qui s'intéressent tous à l'innovation industrielle.

nouvelles entreprises et l'agrandissement des installations existantes. Le gouvernement provincial peut offrir des incitations fiscales dans le cadre d'un programme d'expansion régionale. Le Manitoba, par exemple, dispose de toute une gamme de programmes permettant d'aider la R & D, d'améliorer la création industrielle et d'accroître les exportations de l'industrie manufacturière. L'Ontario a son propre programme expérimental de financement en capital-risque. Les provinces administrent également un certain nombre de programmes de services consultatifs dans divers domaines intéressant l'industrie. L'un des objectifs primordiaux de ces services consultatifs est la diffusion de l'information aux petits entreprises. Certains organismes provinciaux ou sociétés de la Couronne offrent une aide à la fois financière et non financière, tels SIDBEC, SOQUIP et REXFOR au Québec, et la Multiplex Corporation, entreprise fédérale-provinciale, au Nouveau-Brunswick. Les conseils de recherche de chaque province offrent aussi des services. Comme ces derniers ont été longuement étudiés dans un autre rapport, nous ne nous attarderons pas à analyser leurs tâches respectives¹¹. Ces sociétés font de la recherche contractuelle, fournissent des services techniques et pratiques, et donnent des conseils de gestion.

Certains programmes d'aide, tels le programme fédéral IRDIA, ont été créés par des lois particulières, mais d'autres contiennent des dispositions relatives à l'aide à l'industrie. Par exemple, un cinquantaine de lois fédérales en vigueur précisent les rôles et responsabilités des ministères et offices fédéraux. Leur mise en œuvre influence l'activité de l'industrie et le processus d'innovation. Elles vont de la Loi sur les brevets à la Loi sur les poids et mesures. Voici une liste alphabétique de certaines de ces lois, réparties en deux classes d'importance:

Très forte action

Loi antidumping
 Loi sur les banques
 Loi relative aux enquêtes
 sur les coalitions
 Tarif des douanes et
 Loi sur la taxe d'accise
 Loi de l'impôt sur le revenu
 Loi sur les dessins industriels
 Loi stimulant la recherche et
 le développement scientifiques
 Loi sur les brevets
 Loi sur les subventions au
 développement régional

Action importante

Loi sur l'aéronautique
 Loi sur le contrôle de
 l'énergie atomique
 Loi sur le droit d'auteur
 Loi sur les corporations
 Loi sur les aliments et drogues
 Loi nationale sur les transports
 Loi sur les prêts aux petites
 entreprises
 Loi sur les marques de commerce
 Loi sur les poids et mesures

Il en est de même des lois et règlements provinciaux et des règlements municipaux. Il faut également noter que certaines des lois et règlements des pays étrangers et certains accords multilatéraux et bilatéraux conclus entre ces pays, et que le Canada n'a pas nécessairement signés, peuvent prendre effet par extension au Canada, comme l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Quelles que soient leurs origines, les lois et

¹¹Andrew H. Wilson, *Les conseils de recherche dans les provinces*, Étude spéciale n° 19 réalisée pour le Conseil des sciences du Canada, Information Canada, Ottawa, 1971.

règlements peuvent encourager ou décourager l'innovation de pointe dans l'industrie. La même loi peut même avoir deux effets contraires.

Les programmes fédéraux et provinciaux d'aide à l'industrie se rangent dans deux catégories générales: les programmes d'aide financière directe et les autres¹². Les programmes d'aide financière directe figurent au tableau n° III.1.

Bien entendu, l'administration fédérale participe à l'activité dans tous les domaines où il existe des programmes d'aide. Les programmes provinciaux concernent surtout l'expansion régionale et l'implantation d'usines. Fait significatif, les domaines où il n'y a pas de programmes sont ceux où les frais d'exploitation constituent la majeure partie des coûts.

La plupart de «tous les autres» programmes d'aide sont des services officiels dont l'activité n'entraîne guère de transferts de fonds. Le secteur fédéral et la plupart des administrations provinciales administrent de tels programmes, dans les domaines suivants:

Recherche et développement

technique:

(par exemple, R & D interne effectuée à l'avantage de l'industrie, ou services d'essai et d'évaluation)

Information technique:

(par exemple, services de renseignements techniques, d'ingénierie industrielle et autres)

Implantation d'usines:

(par exemple, information et conseils)

Commercialisation:

(par exemple, information et conseils, lancement des produits)

Exportations:

(par exemple, missions commerciales et foires, lancements et représentation à l'étranger)

Accroissement de la productivité:

(par exemple, information et conseils)

Aide aux inventeurs:

(par exemple, information et conseils)

Aide et conseils de gestion:

Main-d'œuvre, emploi et formation

Dépenses de l'industrie canadienne pour la R & D

On a parfois dit, en blaguant, que les entreprises considéraient trois montants différents pour leurs dépenses annuelles en R & D. Ce sont, par ordre décroissant: le montant déclaré au ministère du Revenu national aux fins de déduction d'impôt; le montant indiqué pour l'enquête semestrielle de Statistique Canada sur la R & D dans l'industrie; enfin, la somme effectivement dépensée. L'existence de trois montants différents ne signifie pas nécessairement que les entreprises cherchent à tricher; en effet, il existe trois définitions différentes de la R & D. Ce qui importe toutefois le plus, c'est la faiblesse du montant des dépenses pour ce que les firmes considèrent comme de la R & D réelle.

Le tableau n° III.2 indique les tendances de la R & D entre 1957 et 1969; il a été établi à partir des données moyennes recueillies par Statistique

¹²Aux fins du présent chapitre, nous n'inclurons pas dans «tous les autres» les programmes d'achats de l'État, les programmes d'impartition des travaux de R & D de l'État (recours à l'entreprise privée) et les stipulations juridiques et réglementaires des lois comme la Loi antidumping, qu'on ne considère généralement pas comme des «programmes».

Tableau n° III.1—Programmes d'aide financière directe à l'innovation de pointe dans l'industrie, en mars 1972

Principales activités	Canada	Provinces									
		C.-B.	Alb.	Sask.	Man.	Ont.	Qué.	N.-B.	N.-É.	Î. P.-É.	T.-N.
Recherche et développement technique	x				x						
Création industrielle	x				x	x					
Achats de matières premières et approvisionnements											Aucun programme
Ingénierie, conception du produit, mise au point de la chaîne de production											Aucun programme
Accroissement de la productivité	x				x	x					
Exportation	x						x	x			
Expansion régionale et création d'industries	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x
Fourniture directe et indirecte de capital-risque	x										x
Autres subventions, prêts et garanties financières (y compris les prêts, etc., pour l'achat de machines et de matériel)	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x
Industries particulières	x			x			x	x	x	x	x
Entreprises particulières ou grands programmes	x			x	x		x		x	x	x
Sociétés de la Couronne s'occupant de fabrication, de transformation ou d'activités particulières	x	x					x		x	x	x
Entreprises communes fédérales-provinciales	x				x	x	x	x	x		
Infrastructure de l'expansion régionale	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Création de zones industrielles					x	x	x	x	x		

Source: Rapports annuels et brochures des ministères et offices fédéraux et provinciaux intéressés.

Canada sur les dépenses de R & D de l'industrie, hormis les immobilisations. Le tableau cite les dépenses de l'ensemble de l'industrie et celles du secteur manufacturier. On voit que ce secteur acquitte 91 pour cent des dépenses de R & D de l'ensemble de l'industrie pour chaque année citée. Ces dépenses ont diminué entre 1957 et 1960, à cause surtout du retrait de l'aide de l'État au programme de l'avion CF-105 ARROW, et elles montrent ensuite une augmentation continue jusqu'en 1969. Si l'on calcule les dépenses en dollars constants, l'augmentation qui a eu lieu entre 1960 et 1969 paraît moins spectaculaire. Si on utilise ensuite un coefficient de complexification du matériel de recherche de 6 pour cent, l'augmentation effective diminue encore.

Tableau n° III.2—Dépenses internes de R & D de l'industrie canadienne en 1957, 1960 et 1969 (hormis les immobilisations)

	millions de \$ (approximativement)		
	1957	1960	1969
<i>Ensemble de l'industrie</i>			
en dollars courants	125	90	340
en dollars constants, à partir de 1957	125	75	250
en dollars constants, pondérés grâce au coefficient de complexification de 6 pour cent	125	70	165
<i>Secteur manufacturier</i>			
en dollars courants	115	82	310
en dollars constants, à partir de 1957	115	67	228
en dollars constants, pondérés grâce au coefficient de complexification de 6 pour cent	115	64	150

Source: Statistique Canada, *Dépenses au titre de la recherche et du développement industriels au Canada*, septembre 1971, n° de cat. 13-203.

Les statistiques disponibles indiquent également que c'est le groupe des industries électrotechniques qui a le plus accru ses dépenses de R & D entre le creux de 1960 et 1969; les industries chimiques et pétrolières, les constructeurs de machines et les firmes de métallurgie extractive ont moins augmenté leurs dépenses de R & D. La branche dont les dépenses n'ont guère progressé a été celle du matériel de transport, et surtout les avionneries et les fabricants de pièces détachées. De 400 à 450 entreprises ont déclaré des dépenses de R & D en 1957. Il y a eu peu ou pas de baisse de ce nombre de 1957 à 1960. Après 1960, il a augmenté de façon continue et atteignait 900 environ en 1969. Cette année-là, toutefois:

- Les cinq entreprises les plus importantes ont acquitté un peu plus du quart des dépenses internes de R & D (hormis les immobilisations) de l'ensemble de l'industrie; les 25 premières entreprises ont acquitté 54 pour cent environ du total.

- Les 200 premières entreprises ont dépensé plus de 88 pour cent du total.

- Les groupes industriels qui ont dépensé des sommes relativement élevées sont les firmes d'électrotechnique (27 pour cent du total de l'ensemble de l'industrie), celles de matériel de transport (16 pour cent) et celles de produits chimiques (13 pour cent).

- Sur les 900 entreprises qui ont communiqué des données, 600 environ appartiennent à des résidents canadiens; cependant, les 25 premières entreprises d'appartenance canadienne n'ont acquitté que 27 pour cent des

dépenses de l'ensemble de l'industrie, tandis que les 25 premières entreprises d'appartenance étrangère en acquittaient 38 pour cent¹³.

Au moment de la rédaction du rapport, les résultats de l'enquête de Statistique Canada pour 1971 n'avaient pas été publiés. Il semble toutefois que les montants globaux en dollars courants n'aient pas augmenté entre 1969 et 1971; il y a donc eu fléchissement en dollars constants et le fléchissement est plus important encore si on leur applique le coefficient de complexification.

En ce qui concerne les répercussions sur les dépenses de R & D (hormis les immobilisations) de l'ensemble de l'industrie et du secteur de fabrication, il n'a pas été possible de distinguer celles des programmes d'aide financière appliqués entre 1957 et 1969, de celles d'autres facteurs (tels que les fluctuations du chiffre d'affaires, de la rentabilité, des exportations, etc.). Au dire des représentants de l'industrie et des fonctionnaires, il est clair que les programmes ont eu un effet certain, compte tenu des dépenses faites pour chaque programme et des conditions dans lesquelles elles ont été faites. En pratique, les facteurs déterminant l'effort de R & D sont l'expérience acquise par la firme et les circonstances particulières qui conditionnent son activité.

Les fluctuations ont été plus prononcées en ce qui concerne les immobilisations consenties par l'industrie pour les locaux et le matériel de R & D. Leur montant, en dollars courants, n'a atteint que 12.6 millions de \$ en 1957; leur creux de 1960 a été moins marqué que pour les autres dépenses de R & D interne. Mais ces immobilisations se sont accrues rapidement après 1960, atteignant 50 millions en 1965 et 1966. Elles sont retombées à 36 millions en 1968, mais sont revenues presque au niveau de 1966 un an plus tard¹⁴. Le programme général d'encouragement fiscal a fortement influé sur les dépenses d'immobilisations pour la R & D des sociétés entre les exercices 1962 et 1966, car l'incitation elle-même était fondée sur de nouvelles dépenses, ou sur l'accroissement de celles de l'année de base. La baisse relativement modeste qui a suivi 1966 n'est guère attribuable au remplacement du programme d'exemption fiscale par le programme de subventions IRDIA, car celui-ci pouvait être plus favorable aux immobilisations. Elle est due plutôt à l'intervention de deux facteurs, à savoir les perspectives économiques moins attrayantes des années suivantes et la fin de la première phase de construction de nouvelles installations de R & D. Le programme IRDIA avait sans aucun doute déjà commencé à jouer son rôle en 1969.

¹³Statistique Canada, *Dépenses au titre de la recherche et du développement industriels au Canada*, septembre 1971, n° de cat. 13-203.

¹⁴Statistique Canada, *Dépenses au titre de la recherche et du développement industriels au Canada*, *op. cit.*

Le programme IRDIA et les programmes fédéraux de partage des frais de R & D¹⁵.

La Loi stimulant la recherche et le développement scientifiques (IRDIA) a reçu la sanction royale en mars 1967. Le décret d'application a été promulgué deux mois plus tard. Depuis, on a légèrement modifié la Loi et le décret d'application dans le but de corriger certaines anomalies, et de préciser certaines dispositions. Programme d'aide générale par le biais de subventions, IRDIA remplace le programme d'encouragement fiscal établi par l'article 72A de la Loi de l'impôt sur le revenu pour les exercices 1962 à 1966. Les subventions accordées dans le cadre du programme IRDIA équivalent toutefois à des dégrèvements fiscaux. Le programme est appliqué par le ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce.

Les subventions IRDIA sont d'un montant égal à :

- 25 pour cent des dépenses en immobilisations faites par une société au cours d'un exercice, pour la création d'installations de R & D au Canada; et à

- 25 pour cent du surplus de dépenses courantes admissibles faites par une société au Canada, par rapport à la moyenne annuelle des dépenses faites au cours des cinq exercices financiers précédents.

Les demandes de subventions dans le cadre du programme IRDIA sont présentées rétroactivement, mais, en vue de réduire le délai entre la date de la demande et celle du versement de la subvention, on a adopté, le 1^{er} janvier 1971, une mesure administrative autorisant le plus souvent le versement d'un acompte d'environ 75 pour cent du montant demandé, en attendant l'achèvement de l'évaluation de la demande par le ministère. En vertu des règlements, la demande doit porter sur des travaux de R & D véritable qui, s'ils sont couronnés de succès, profiteront vraisemblablement au Canada. Toute société doit présenter sa demande de subvention dans les six mois suivant la fin de son exercice financier. Elle peut tenir compte, dans sa demande, de toute contribution et remboursement effectués dans le cadre d'un programme à frais partagés. Les versements effectués dans le cadre du programme IRDIA en 1970-1971 se sont élevés à environ 30 millions de dollars. De la création du programme jusqu'à la fin de mars 1971, soit pendant quatre ans, l'État a versé 1937 subventions (pour environ 70 millions de \$) à plus de 1 400 sociétés. La répartition de ce montant par branches industrielles figure au Tableau n° III.3. Les branches de pointe, les industries électrotechniques et chimiques, par exemple, sont relativement avantagées dans cette répartition. Les industries qui n'ont que peu ou point participé au programme IRDIA appartiennent, de façon générale, aux branches moins avancées sur le plan technique, où les entreprises moyennes sont aussi relativement peu nombreuses.

¹⁵Nous ne donnerons pas ici le détail des conditions et règles d'attribution des subventions dans le cadre de ces programmes. Ils sont maintenant bien connus. Sinon, on peut s'adresser aux organismes responsables pour les obtenir. On peut également trouver d'autres exposés et analyses concernant ces programmes, dans les ouvrages suivants:

Andrew H. Wilson, *L'invention dans le contexte actuel*, Étude spéciale n° 11 réalisée pour le Conseil des sciences, Information Canada, Ottawa 1970, et Pierre L. Bourgault, *L'innovation et la structure de l'industrie canadienne*, Étude spéciale n° 23 réalisée pour le Conseil des sciences du Canada, Information Canada, Ottawa, 1972.

Tableau n° III.3—Subventions autorisées en vertu de la Loi stimulant la recherche et le développement scientifiques, de mars 1967 à mars 1971.

Branche industrielle	Nombre de subventions autorisées	Total des subventions en millions de \$
Aliments de boissons	164	3.0
Tabac	—	—
Caoutchouc	4	0.4
Cuir	—	—
Textiles	39	0.8
Bonneterie	—	—
Vêtements	—	—
Bois	50	0.5
Meubles et accessoires	8	< 0.1
Papier et produits assimilés	135	4.4
Imprimerie, édition	—	—
Métallurgie extractive	56	4.2
Usinage des métaux	139	3.9
Machines	210	3.5
Matériel de transport	79	8.9
Appareils électriques	249	14.7
Produits minéraux industriels	45	0.8
Dérivés du pétrole et du charbon	23	6.2
Produits chimiques et dérivés	295	7.6
Industries de fabrication diverses	223	3.2
<i>Total partiel</i>	<i>1 719</i>	<i>62.2</i>
Industries non manufacturières	218	5.9
Total	1 937	68.1

Source: IRDIA, *Rapport annuel 1970-1971*, ministère de l'Industrie et du Commerce, Ottawa, 1971.

Le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (DIP) a été établi en 1968 par la fusion de l'ancien Programme à frais partagés pour l'expansion de la défense (DDS) et du Programme de modernisation de l'industrie pour l'exportation du matériel de défense (IMDE)¹⁶. Le programme DIP est appliqué par le ministère de l'Industrie et du Commerce. Son but immédiat est de développer, d'encourager et de soutenir le potentiel technique de l'industrie canadienne du matériel de défense, afin d'accroître l'exportation de ce matériel ou, le cas échéant, l'exportation d'équipement civil. L'aide prend la forme de subventions et d'avances remboursables, selon une formule de partage des frais. Même si la part de chacun peut varier, l'État acquitte généralement 50 pour cent des frais approuvés de toutes les actions entreprises dans le cadre du DIP. Depuis l'entrée en vigueur du programme DDS, en 1959, et jusqu'à la fin de l'année financière 1970-1971, le gouvernement fédéral a consacré 270 millions de dollars à 480 actions. La répartition globale de l'aide financière, s'établit comme suit: industrie aérospatiale: 50 pour cent; industrie électronique: 40 pour cent; industrie des véhicules-moteurs et autres: 10 pour cent. Sur ces 480 actions, 261 étaient terminées à la fin de mars 1971, au coût de 213 millions de \$ pour l'État. Le chiffre d'affaires généré par ces actions achevées atteignait alors 2.6 milliards, dont 40 pour cent concernait l'équipement civil. Au cours de la seule année financière 1970-

¹⁶Le programme DDS, lancé en 1959, devait compléter le Programme canado-américain de partage de la production de défense. Le programme IMDE a été inauguré durant l'exercice financier 1964-1965.

1971, le programme DIP a subventionné 198 actions, au coût de 45 millions de dollars¹⁷.

Le Programme de recherche industrielle pour la défense (DIR), mis en œuvre par le Conseil des recherches pour la défense, a été établi en 1961 pour soutenir les travaux de recherche précédant les actions appelées à bénéficier de l'aide financière du DDS, puis du DIP. L'aide accordée au titre du DIR prend la forme de subventions sous condition de partage des frais. La part de l'État est habituellement d'environ la moitié des frais de l'action, mais elle peut être plus grande dans certaines circonstances, par exemple lorsque l'action offre de meilleures perspectives de réussite technique qu'à l'ordinaire, lorsqu'elle nécessite des recherches à long terme et entraîne des risques considérables sur le plan commercial, ou lorsqu'une petite entreprise s'engage pour la première fois dans la recherche pour la défense. Entre les exercices 1962-1963 et 1970-1971, le programme DIR a subventionné les quelque 250 actions d'environ 80 firmes, au coût de 35 millions de \$. Les branches d'industrie électronique et aérospatiale ont reçu la majeure partie de l'aide¹⁸. Les crédits budgétaires de ce programme sont présentement maintenus à 4.5 millions de \$. Le total des versements varie d'une année à l'autre.

Au début de 1962, le Conseil national de recherches (CNRC) inaugura un programme de recherche, homologue civil du programme DIR. L'objectif général du **Programme d'aide à la recherche industrielle (IRAP)** est de stimuler l'intérêt de l'industrie canadienne à l'égard de la recherche scientifique, en encourageant la création d'unités de recherche et l'expansion des unités existantes. Les travaux approuvés dans le cadre de l'IRAP concernent surtout la recherche appliquée et la mise au point, en laboratoire, de prototypes et de techniques industrielles. En sont exclus les travaux concernant le contrôle de la qualité, l'essai des produits et l'étude du marché. Aux termes de l'IRAP, l'État acquitte une partie des frais de l'action, en ce sens que le CNRC paie les traitements et salaires, tandis que la firme acquitte les frais généraux et le prix du matériel. Au début, le délai pour se prévaloir de l'aide offerte était limité à 5 ans pour chaque action. Cette limitation a été supprimée en février 1970. C'est aussi à cette époque qu'on a libéralisé la règle stipulant qu'on devait engager de nouveaux travailleurs pour réaliser les actions bénéficiant de l'aide, sans éliminer entièrement cette condition. L'IRAP s'est révélé particulièrement utile, entre autres, en aidant les firmes à délaisser des domaines de fabrication non rémunérateurs pour se consacrer à de nouvelles fabrications offrant de meilleures chances de rentabilité. Le programme a d'autres caractéristiques, tels la simplicité de sa gestion et son coût minime, et les facilités qu'il offre à la collaboration et à l'échange d'idées entre scientifiques de l'Industrie, de l'État et des universités. Il a aussi encouragé la participation des associations industrielles à des entreprises communes, mais, jusqu'à ce jour, la participation des Conseils de recherche des provinces a été restreinte.

Le montant effectif des versements du CNRC dans le cadre d'IRAP n'a pas cessé d'augmenter depuis l'inauguration du programme. Pour l'année

¹⁷Rapport annuel de 1970-1971, ministère de l'Industrie et du Commerce, Information Canada, Ottawa 1971, et communication personnelle provenant du ministère.

¹⁸Communication personnelle provenant du Conseil des recherches pour la défense.

financière 1970-1971, il atteignait 6.9 millions de \$ pour 219 actions. Depuis sa mise en vigueur jusqu'à octobre 1971, IRAP a permis de subventionner 400 actions distinctes de 200 firmes, au coût de 30 millions de \$ pour l'État¹⁹. La répartition de l'aide accordée aux divers secteurs industriels au cours de ces années a été beaucoup plus étendue que celle accordée dans le cadre des programmes DIP et DIR. La répartition des subventions en trois catégories (montant élevé, moyen, et minime) s'établit comme suit :

Montant élevé: industrie chimique; industrie électrotechnique.

Montant moyen: papeteries et firmes assimilées, firmes d'aliments et de boissons, traitement du caoutchouc; métallurgie extractive; construction de machines; minéraux industriels.

Montant minime: industrie textile; industries des dérivés du bois, d'usinage des métaux, des dérivés du pétrole et du charbon et du matériel de transport.

Le Programme pour l'avancement de la technologie (PAIT) est la contrepartie civile du programme DIP, et la contrepartie de développement du programme IRAP. Il relève du ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce. Établi en 1965, le programme PAIT a pour but d'aider financièrement et directement les industries pour qu'elles améliorent leurs techniques, et accroissent leur potentiel technique et innovateur. Les conditions d'admissibilité à l'aide accordée dans le cadre de PAIT ont été modifiées au fur et à mesure que les faiblesses du programme apparaissaient. Au tout début, la subvention accordée au titre du PAIT représentait la moitié du coût prévu de l'action, mais la contribution fédérale était remboursable si l'action était couronnée de succès. Dans ce cas, la subvention devenait, en pratique, un prêt. En février 1970, on supprima le remboursement de la part versée par l'État. Cependant, dans des circonstances spéciales, l'aide pouvait représenter plus que la moitié du coût d'une action, et l'on considérait le montant dépassant cette moitié comme un prêt sans intérêt remboursable en cas de succès. On pouvait aussi inclure dans les frais admissibles ce que coûtaient les activités ne relevant pas, au sens strict du terme, du développement technique, notamment la conception industrielle, les dessins d'exécution, la collecte des données techniques, la rédaction des rapports et autres activités extraordinaires précédant la production. Tout récemment, on a étendu le programme PAIT pour couvrir l'aide à la conception des produits et prescriptions techniques et à l'évaluation de leur rentabilité et de leurs débouchés.

Au cours de l'année financière 1970-1971, le programme PAIT a permis de subventionner près de 140 actions à un coût total, pour l'État, d'un peu plus de 50 millions de dollars, ce qui représente une majoration de 400 pour cent par rapport à l'année financière précédente, et montre l'efficacité croissante des modifications introduites en février 1970. Cependant, cette aide financière sera répartie sur toute la durée des actions en question, c'est-à-dire sur plusieurs années, dans la plupart des cas. Les versements effectifs du ministère de l'Industrie et du Commerce au titre du PAIT, depuis son inauguration jusqu'à la fin de l'exercice financier 1970-1971, se sont élevés à environ 34 millions de \$, y compris 13 millions pour l'année financière 1970-1971²⁰. Le programme est maintenant bien connu dans le secteur

¹⁹Communication personnelle émanant du Conseil national de recherches du Canada.

²⁰Communication personnelle émanant du ministère de l'Industrie et du Commerce.

des industries de pointe.

Dans le cadre des cinq programmes examinés dans la présente section, l'État a payé environ 100 millions de dollars pendant l'année financière 1970-1971, et environ 440 millions depuis la création de ces programmes²¹. Ils intéressent surtout les entreprises dont l'activité dépend étroitement des connaissances et du potentiel technique dont elles disposent.

Les programmes d'aide à l'industrie dans certains pays étrangers

La présente section et la suivante ont été rédigées pour deux raisons. La première est que nous voulons montrer que les paliers de gouvernement du Canada ne sont pas les seuls à prendre des mesures efficaces pour encourager la R & D et l'innovation dans l'industrie. La seconde est que nous voulons décrire quelques-uns des programmes et méthodes utilisés par les gouvernements étrangers, et dont le Canada pourrait s'inspirer pour diversifier ses programmes. L'expérience montre qu'aucun pays n'a encore conçu de programme ou de méthode surpassant tous les autres. Leur analyse se déroule en permanence.

Nous avons cité certains pays à cause des points communs qu'ils ont collectivement avec le Canada, sous les aspects d'organisation de l'État, des problèmes de l'industrie et des programmes de R & D et d'innovation. Les renseignements se rapportant aux trois pays cités sont tirés d'un rapport récent de l'OCDE²². Toutefois, les données utilisées ne sont pas complètes et peuvent ne pas donner une image fidèle des politiques et programmes actuellement appliqués dans ces pays.

La **Norvège**, comme le Canada, possède une industrie manufacturière très localisée, et elle a besoin d'accroître ses exportations de produits manufacturés. C'est le secteur privé qui fait la plus grande contribution à la valeur ajoutée par la fabrication, et c'est pourquoi les dernières retouches à la politique industrielle du gouvernement norvégien visent à favoriser la croissance de ce secteur. Au palier du gouvernement central, c'est le ministère de l'Industrie et de l'Artisanat qui est responsable de l'industrie manufacturière. De plus, le ministère est particulièrement chargé de la recherche industrielle, mais il n'est pas responsable directement des politiques économiques et sociales influant sur l'industrie. Il existe une collaboration très étroite entre l'administration publique et les institutions et organismes privés comme la Fédération des industries norvégiennes, les syndicats ouvriers et les établissements financiers.

L'industrie norvégienne a élargi considérablement l'éventail de ses produits au cours des années 1960. Elle a accordé une attention particulière aux produits finis, à l'adaptation de son organisation et à la promotion de la R & D industrielle. Les principales caractéristiques de son

²¹Voici une récapitulation de ces dépenses :

Exercice 1970-1971 : IRDIA - 30 millions de \$; PAIT - 13 millions ; DIP - 45 millions ; IRAP - 6.9 millions, et DIR - 4.5 millions (soit 99.4 millions de \$ au total).

Depuis leur création : IRDIA - 70 millions ; PAIT - 34 millions ; DIP - 270 millions ; IRAP - 30 millions, et DIR - 35 millions (soit 439 millions de \$ au total).

²²*Les politiques industrielles de quatorze pays membres* ; OCDE, Paris, 1971.

expansion au cours de cette décennie ont été les forts investissements consacrés à la modernisation des installations et à la fabrication de nouveaux produits, l'intensification des exportations, la spécialisation des produits manufacturés, la multiplication des fusions de sociétés, et l'intensification des efforts de création de nouveaux produits.

En Norvège, c'est la création du Conseil royal norvégien pour la recherche scientifique et industrielle, en 1946, et de l'Institut central de la recherche industrielle, en 1950, qui ont marqué les débuts d'une politique concertée de la R & D industrielle. Le Conseil royal est l'organe coordinateur et exécutif en matière de politique industrielle, et c'est lui qui octroie les subventions pour la recherche industrielle et les domaines voisins. Les modifications récentes que le Conseil royal a apporté à la politique de la R & D industrielle comprennent :

– La création, en 1965, d'un Institut spécial de financement par l'État, afin d'accorder des prêts à moyen terme pour 50 pour cent des dépenses des entreprises industrielles réalisant des programmes d'expansion; il arrive que le remboursement de ces prêts ne soit pas exigé lorsque les programmes connaissent l'échec.

– La création, en 1967, d'une Caisse distincte pour encourager la recherche dans des secteurs industriels particuliers; il s'agit d'étayer les programmes communs de recherche dans ces secteurs, la recherche se faisant généralement dans des instituts privés adjoints aux divers secteurs.

– La prise, en 1969, de dispositions spéciales concernant les programmes contractuels d'expansion, et permettant aux offices de l'État d'obtenir, sous certaines conditions, des crédits puisés à même des fonds para-budgétaires.

– L'établissement, en 1969, d'un service consultatif pour les inventeurs individuels.

La Banque industrielle de Norvège offre à l'industrie des prêts hypothécaires à long terme pour l'achat de locaux, d'équipement, etc. La Caisse de garantie industrielle de l'État garantit les prêts de la Banque pour les sommes dépassant son plafond de sécurité. Les activités de la Caisse sont étroitement liées à celles d'un nouvel institut, le Strukturfinans, créé en 1970 sous forme de société d'économie mixte par le secteur privé et l'État, afin d'accorder des prêts pour la fusion et la réorganisation interne des entreprises, par exemple. On a réorganisé la Caisse de financement de la petite entreprise et de l'artisanat fondée en 1914, et on a élargi son champ d'action en 1967. La fonction principale de l'*Institut d'État pour la garantie des prêts à l'exportation* est évidente, mais cet institut peut aussi garantir le prêt initial nécessaire pour établir des points de vente sur de nouveaux marchés. La Caisse d'expansion régionale, créée en 1961, peut prêter et garantir des emprunts pour investissements à moyen et long termes et fonds de roulement, soit seule, soit en collaboration avec la *Banque industrielle*. Sous des conditions particulières, la Caisse peut acquérir des actions des entreprises. Elle offre aussi des services consultatifs.

Deux autres institutions chargées d'aider l'industrie sont le Centre norvégien d'étude de la productivité, qui compte déjà 20 années d'existence, et l'*Institut national de technologie* qui a été créé en 1917. L'Institut a un rôle particulièrement important à jouer auprès des petites et moyennes entreprises; il leur fournit des services de consultation, de formation et

d'information en gestion, et de recherche et d'essai des matériaux. Il est financé par les droits perçus pour les services rendus et par des crédits de l'État.

L'Irlande, pays historiquement agricole, se tourne vers l'industrialisation pour ralentir l'émigration et hausser le train de vie de ses citoyens. Pour mettre en œuvre sa nouvelle politique de création et d'expansion des usines manufacturières, le gouvernement de l'Irlande a mis sur pied une panoplie de programmes d'encouragement et d'aide qui ressemble beaucoup à l'éventail de programmes fédéraux et provinciaux du Canada. Le fer de lance de la mise en œuvre est l'Office de l'expansion industrielle. La panoplie de programmes s'appuie sur quatre éléments principaux:

– Des subventions non remboursables sont allouées pour l'achat du terrain d'implantation et son aménagement, la construction des locaux et l'achat du matériel, jusqu'à concurrence des deux tiers du coût des immobilisations corporelles pour les usines qui sont implantées dans les régions attardées du pays, et jusqu'à concurrence de la moitié dans le reste du pays²³.

– La Société de crédit industriel, parrainée par l'État, accorde un soutien complétant celui qui est offert par les banques commerciales et les sociétés privées de financement, notamment des prêts à long et moyen termes, la garantie de souscription des emprunts, l'achat d'actions et les services de consultation.

– L'exonération complète de l'impôt sur les bénéfices de l'exportation de biens fabriqués en Irlande est accordée aux nouvelles industries pour une période de 15 ans, et l'exonération partielle pour une période supplémentaire de 5 ans; les entreprises existantes peuvent se prévaloir de cette exemption pour le surplus d'exportations qu'elles réussissent à générer.

– Le 1^{er} janvier 1968, le gouvernement a rescindé certaines restrictions sur les investissements étrangers en Irlande.

Une étude a montré que la plupart des nouvelles entreprises créées en Irlande par des sociétés étrangères s'intéressaient à l'exportation. Le potentiel de fabrication de l'Irlande a augmenté considérablement. L'expérience montre aussi que les programmes d'encouragement et d'aide doivent être suffisamment adaptables pour répondre aux besoins particuliers de chaque nouvelle entreprise.

L'Irlande a un ministère de l'Industrie et du Commerce, une Commission d'encouragement des exportations et un Comité pour le progrès industriel, récemment formé. L'État accorde des subventions pour la modernisation des usines existantes, et il a autorisé plus de 1 000 entreprises à demander une aide financière pour changer leur équipement et moderniser leurs installations; les entreprises des régions attardées reçoivent une attention particulière. Le gouvernement a financé l'établissement d'un certain nombre de parcs industriels dans les régions les moins développées, et il mettra des usines à la disposition des entreprises intéressées.

Un Programme d'aide aux petites industries a été mis sur pied pour identifier leurs problèmes et leurs besoins, et pour assurer la fourniture de services consultatifs en gestion, financement, commercialisation et autres,

²³Des subventions sont aussi accordées pour la formation d'ouvriers qualifiés.

par d'autres organismes privés et publics. La Société de crédit industriel (ICC) a les moyens d'aider les petites et moyennes entreprises à court de capital, par l'entremise de programme de prêts, de favoriser et de faciliter les fusions de sociétés, ainsi que de donner conseils financiers et autres. Le gouvernement de l'Irlande a aussi créé une société spéciale chargée de venir en aide aux entreprises viables qui sont menacées de fermer leurs portes parce qu'elles ne peuvent obtenir les capitaux voulus des sources habituelles. Cette société prend en considération les aptitudes de l'entreprise à l'exportation. L'Institut de la recherche industrielle et de la normalisation agit comme centre national de la recherche industrielle. Il est financé en grande partie par l'État et ses activités, au cours des dernières années, se sont beaucoup étendues. Il vise principalement à encourager la recherche, à faciliter l'utilisation des richesses naturelles du pays, à améliorer l'efficacité technique de l'industrie et à créer de nouveaux produits.

L'Allemagne occidentale, comme le Canada, est un État fédéral mais, par contre, elle n'a pas de ministère fédéral de l'Industrie ni de politique industrielle spéciale, distincte de la politique économique. En Allemagne occidentale, c'est le gouvernement fédéral qui a compétence exclusive en matière de politique économique, monétaire et financière, de poids et mesures, d'accords de commerce et de navigation, de commerce avec l'étranger et de devises étrangères, de chemins de fer et de lignes aériennes, de droits de propriété industrielle, de droits de douane et de monopoles fiscaux. Le gouvernement fédéral et ceux des États jouissent d'une compétence commune à l'égard de la banque, des professions, du commerce de gros, de l'encouragement de la recherche et de la «prévention de l'abus de pouvoir économique». L'expansion régionale se trouve sous la responsabilité commune des gouvernements de la fédération, des États et des municipalités. Les États participent à l'activité législative et à l'administration fédérale par l'entremise de la Chambre Haute du Parlement.

Le gouvernement fédéral de l'Allemagne occidentale estime que les entreprises doivent d'elles-mêmes s'adapter aux nouvelles conditions économiques, en acquérant la taille optimale. Toutefois, le gouvernement fournit quelque aide pour les modifications organiques et l'amélioration de la productivité, particulièrement dans le cas des petites et moyennes entreprises. L'aide est fournie par les moyens suivants: information et conseils; programmes de formation; étude de problèmes particuliers comme ceux des petites et moyennes entreprises; crédit à des conditions avantageuses par l'entremise d'une Caisse spéciale; garantie des prêts aux petites et moyennes entreprises et aux initiatives individuelles, et assurance des sociétés de garantie d'emprunts; lois fiscales et encouragement de la collaboration entre les entreprises.

Le point de vue du gouvernement à l'égard des programmes d'encouragement à la recherche industrielle a été décrit de la façon suivante:

«La recherche et le développement industriels nécessaires pour effectuer le passage aux techniques et produits nouveaux sont en premier lieu sous la responsabilité des entreprises elles-mêmes. L'État, toutefois, offre des programmes d'encouragement, tout en cherchant à créer un climat favorable à l'innovation. La majeure partie de l'aide est de nature générale,

et, en principe, l'entreprise recevant de l'aide continue à assumer tous les risques. Lorsque, dans certains secteurs-clés de la technologie, les coûts de la recherche et l'incertitude de la réussite dépassent la capacité de l'entreprise, l'aide peut revêtir une forme par laquelle l'État prend en charge une partie des risques. Il reste à examiner si certaines innovations souhaitées pour d'autres secteurs industriels, jouant un rôle important dans l'ensemble de l'économie, ne mériteraient pas de recevoir de l'aide, s'il leur est impossible d'être efficaces, ou s'ils ne peuvent le devenir assez rapidement, sans l'aide du gouvernement»²⁴.

Contrairement à la situation qui prévaut au Canada, en Irlande et en Norvège, ce sont les lois fiscales qui constituent le principal outil du gouvernement de l'Allemagne occidentale pour favoriser la recherche et l'innovation industrielles.

Le Gouvernement des États-Unis et l'encouragement à la recherche et à l'innovation industrielles

Il ne fait aucun doute que le stimulant principal fourni par le gouvernement des É.-U. à la recherche et à l'innovation industrielles au cours de l'après-guerre a été constitué par les contrats de l'État pour la R & D extérieure et l'achat des fournitures. Ces contrats ont contribué à l'accroissement de la part de l'industrie dans l'activité globale de R & D aux É.-U. Toutefois, ils favorisaient certains groupes d'industries et de firmes et en négligeaient d'autres qui, autrement, auraient bénéficié d'une aide. La situation s'est aggravée au fur et à mesure que s'accroissaient les difficultés économiques des États-Unis, au cours des années 1970 et 1971.

Il est bon de rappeler que le rapport, que M. Robert H. Charpie et son comité ont présenté en 1967 au Secrétaire américain au commerce, renfermait des recommandations touchant l'imposition, l'innovation, le financement, l'encouragement de l'esprit d'entreprise, l'apport de capitaux-risques, la législation anti-trust et la réglementation de l'activité industrielle²⁵. Aucune d'entre elles ne préconisait toutefois nommément la mise sur pied de programmes de stimulation. Elles portaient surtout sur l'allègement des charges financières, administratives et réglementaires de l'homme d'affaire indépendant et de la petite firme. Selon le rapport, c'est évidemment au ministère du Commerce qu'incombe la responsabilité d'encourager l'esprit d'entreprise et d'innovation.

Lors de sa parution, le Rapport Charpie fut amplement discuté. Son analyse et ses recommandations ont été maintes fois citées dans les publications traitant de politique scientifique. Cependant, le gouvernement des É.-U. n'a fait, semble-t-il, aucun cas de ces recommandations. Récemment, on a remis sur le tapis les questions soulevées dans le rapport : encouragement de l'esprit d'entreprise en général, dégrèvements fiscaux, législation anti-trust, politique des brevets, apport de capitaux-risques et crédits à la R & D industrielle. Par exemple, dans un exposé qu'il a fait, en juillet 1971, devant un sous-comité de la Chambre des Représentants, le Sous-

²⁴*Les politiques industrielles de 14 pays membres: op. cit.* p. 19.

²⁵*Technological Innovation: Its Environment and Management*, ouvr. cité.

secrétaire au Trésor, Murray L. Weidenbaum a déclaré qu'à son avis, il existe des indices certains que l'administration fédérale est trop parcimonieuse à l'égard du soutien général de la science, de la technologie et des activités intellectuelles indispensables à la croissance et au progrès du pays. Il est donc urgent d'augmenter le montant global d'aide à la R & D²⁶. Plus loin dans son exposé, M. Weidenbaum a déclaré :

«Si nous considérons les divers pays industriels, nous découvrons que chacun d'entre eux met en œuvre des programmes sérieux d'encouragement de la R & D dans le secteur privé ...

Les principales méthodes utilisées actuellement pour encourager l'activité de R & D comprennent les avantages fiscaux, le financement par l'État des associations et les instituts, l'octroi de brevets et l'aide technique. La dernière fois que j'ai étudié ce domaine, j'ai pu constater que les avantages fiscaux constituaient la forme la plus courante d'aide de l'État à la R & D. Au nombre des dispositions prévues en ce domaine, citons les déductions et exonérations fiscales, un taux généreux de déductions pour amortissement et les dégrèvements».

En juillet 1971, l'Administration étatsunienne se mit résolument à la recherche de moyens pour stimuler la R & D dans des domaines de pointe particuliers et l'innovation de pointe en général. Cet effort prit le nom de *New Technological Opportunities Program* (N.T.O.P.). Il devait être accompagné d'autres mesures, budgétaires entre autres, indispensables pour assurer le dynamisme de l'économie intérieure des États-Unis, la compétitivité des firmes étatsuniennes dans le commerce international et l'emploi de chercheurs, d'ingénieurs et d'autres travailleurs récemment licenciés par les industries de l'aéronautique et de la défense. L'Office de la science et de la technologie (O.S.T.), sous la direction du conseiller présidentiel Edward E. David, s'occupa du N.T.O.P. dès le début. Une des premières mesures prises dans le cadre du programme fut de demander à une douzaine d'organismes fédéraux de soumettre des propositions d'actions technologiques.

Le 15 août, le président Nixon annonça ses mesures économiques destinées à renforcer la position des É.-U. dans le commerce international, ainsi que l'économie intérieure du pays. Dans son discours, le Président déclara :

«J'ai chargé le Secrétaire au Trésor de recommander au Congrès, en janvier, de nouvelles mesures fiscales visant à stimuler la recherche, le lancement de nouvelles activités industrielles et l'élaboration de nouvelles techniques qui contribueront à créer les 20 millions d'emplois supplémentaires dont les États-Unis auront besoin pour les jeunes qui arriveront sur le marché de l'emploi au cours de la prochaine décennie».

L'activité du N.T.O.P. a pris un grand essor avec la nomination, le 13 septembre 1971, de William M. Magruder au poste de coordonnateur du

²⁶L'honorable Murray L. Weidenbaum, Sous-secrétaire au Trésor pour la politique économique, allocution au Sous-comité de la science, de la recherche et du développement du Comité de la Chambre pour la science et l'aéronautique, Washington, D.C., 29 juillet 1971.

programme. La fin des travaux était prévue pour janvier 1972, et le message annuel du président sur la situation des É.-U. devait être suivi par la présentation des prévisions budgétaires pour 1973. Une des premières mesures prises par M. Magruder fut d'écrire à des centaines d'associations, d'organismes et de particuliers du secteur industriel pour leur demander de soumettre des propositions de recherche de pointe, avec leur point de vue sur la manière dont le gouvernement fédéral pourrait stimuler l'activité en ce domaine. Il leur demanda également leur avis sur les mesures gouvernementales qui favoriseraient l'innovation dans l'industrie. Les responsables du programme reçurent et étudièrent les nombreuses réponses à ces questions.

De septembre à décembre 1971, l'O.S.T., les équipes de travail et les fonctionnaires dépendant directement de M. Magruder effectuèrent le travail de recherche sous la direction de ce dernier. À un moment donné, on estima que 300 personnes et 14 organismes fédéraux collaboraient à ce programme²⁷, sans compter les consultants de l'extérieur. Durant les dernières semaines du N.T.O.P., les principales activités se déroulaient autour des hauts fonctionnaires et des cadres de la Présidence chargés de prendre les décisions finales concernant les politiques et les programmes futurs²⁸.

Le 20 janvier 1972, le président annonça dans son allocution sur la situation des É.-U. que l'administration américaine n'accorderait pas d'aide financière, dans un proche avenir, à de nouveaux grands programmes techniques à des fins civiles. Pour justifier cette décision, le président déclara qu'il y avait encore beaucoup à apprendre sur la façon de stimuler la R & D et d'en appliquer les résultats, ainsi que sur les obstacles à l'innovation technique, avant qu'on puisse mettre sur pied de tels programmes. M. Nixon souligna, toutefois, qu'on accélérerait le transfert de l'aide des programmes militaires aux programmes civils.

Quelques jours plus tard, dans la présentation des prévisions budgétaires de 1973, le président réclama un accroissement des crédits fédéraux alloués à la science et à la technologie au cours de la prochaine année financière. Il proposa d'augmenter les crédits à la R & D d'environ 8.4 pour cent par rapport à 1972 (ce qui les ferait passer à 17.8 milliards de dollars), mais une partie de cet argent ne serait pas effectivement dépensée durant l'année. La plus grande partie de l'augmentation de l'aide à la R & D civile serait consacrée aux travaux sur les centrales électriques propres et sur le transport non polluant; le N.T.O.P. n'était sans doute pas étranger à cette décision. L'Administration ne proposa pas d'encouragements fiscaux spéciaux pour stimuler l'effort de R & D industrielle. Le N.T.O.P. avait découvert, en effet, que de tels encouragements étaient discutables si l'on tenait compte d'un contexte socio-économique plus vaste. Toutefois, l'Administration proposa de réserver 40 millions de dollars du budget de

²⁷*Science*, 22 octobre 1971, p. 386.

²⁸L'objet du présent rapport n'est pas de donner un compte rendu complet du programme N.T.O.P. ou de ses résultats. On a indiqué les seuls faits saillants. On trouvera de plus amples renseignements dans: *Science Report/White House views intense technology hunt as useful exercise, though few projects emerge*, par Claude E. Barfield, *National Journal*, 6 mai 1972, p. 756 et suivantes et dans *Science Report/Nixon Administration gradually unveils new policies for technology development*, par Claude E. Barfield, *National Journal*, 13 mai 1972, p. 819 et suivantes.

R & D à des études et des expériences qu'entreprendraient la National Science Foundation (N.S.F.) et le National Bureau of Standards (N.B.S.) afin d'obtenir des données concernant la gestion de la R & D et de l'innovation; ces données serviraient à étayer les décisions concernant les futurs programmes d'aide. De cette somme, la N.S.F. recevrait 22 millions et le N.B.S., 15.5 millions, pour la mise en œuvre d'un nouveau programme expérimental de stimulation, afin de trouver et de mettre à l'essai des moyens de résoudre les problèmes d'accroissement de la participation financière non fédérale à l'effort de R & D et d'accélération de l'utilisation des résultats obtenus pour la création de produits, l'élaboration de procédés et la mise en œuvre de services nouveaux ou améliorés. La N.S.F. recevrait en outre 2.5 millions de dollars pour faire une étude générale des obstacles à l'innovation technique aux États-Unis.

Le 16 mars 1972, le président des États-Unis envoya son premier message spécial au Congrès sur l'*Importance des investissements en sciences et en technologie*, message qui, à l'origine, était destiné à conclure les travaux du N.T.O.P.²⁹. Au début de sa communication, le président souligne que l'importance de l'innovation technique est devenue manifeste au cours des dernières années, que l'Administration se rend compte que l'innovation est indispensable à l'amélioration de la productivité économique et que celle-ci est à son tour nécessaire pour atteindre une prospérité complète et durable, pour étayer les anciennes industries, pour en créer de nouvelles, de même que des millions de nouveaux emplois.

Le président considère normal que le gouvernement fédéral encourage la R & D dans le secteur privé, car les mécanismes du marché n'ont pas réussi, à eux seuls, à susciter les innovations nécessaires. Selon lui, le soutien fédéral pourrait consister en accords pour le partage de frais, en politiques d'approvisionnement et autres. À son avis, l'effort fédéral en faveur de la R & D a fourni un grand nombre de données nouvelles et utiles dont le secteur privé devrait faire un plus grand usage. Le Service national d'information technique du secrétariat au Commerce, créé en 1970, et les nouveaux programmes de la *National Science Foundation* et du *National Bureau of Standards* visent aussi à trouver des moyens efficaces pour améliorer et accélérer la communication des résultats des programmes fédéraux de R & D au secteur privé. Le président fait remarquer que le gouvernement américain exerce une influence directe sur la quantité et la qualité de l'effort de R & D du secteur privé, mais que d'autres mesures, telles que les politiques en matière d'impôt, de brevets, d'approvisionnement, de réglementation et anti-trust, peuvent également contribuer à créer un climat favorable à l'innovation. Outre l'attribution de 40 millions de dollars de crédits à la N.S.F. et au N.B.S., le président se propose de soumettre au Congrès un projet de loi visant à encourager les petites firmes de pointe ayant fait leurs preuves, grâce à une aide additionnelle aux sociétés d'investissement dans les petites entreprises³⁰.

²⁹On peut obtenir le texte complet de ce message auprès du Service d'information, Ambassade des États-Unis, 100 rue Wellington, Ottawa, Canada.

³⁰Une étude plus approfondie de ces sociétés est effectuée au chapitre VII.

Le président parla ensuite du besoin de coopération intergouvernementale. Il déclara :

«Afin de favoriser une meilleure collaboration entre les trois paliers d'autorité de l'État fédéral, je charge mon conseiller scientifique, de concert avec le Bureau des relations intergouvernementales, de faciliter les discussions entre les divers organismes fédéraux et les représentants des États et des municipalités. Ces discussions devraient permettre de mettre sur pied de meilleurs mécanismes de collaboration et de consultation au sujet des questions scientifiques et techniques de l'avenir».

Perspective sur les programmes d'aide

Au Canada, les programmes d'aide à l'industrie sont très nombreux. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont des programmes d'expansion régionale qui sont parmi les meilleurs au monde, et le gouvernement fédéral a frayé la voie aux programmes d'aide basés sur le partage des frais et les encouragements fiscaux. Les gouvernements québécois et ontarien offrent des programmes et des services de financement remarquablement variés pour des gouvernements provinciaux. Les provinces canadiennes ont aussi été les premières à établir des conseils de recherches polyvalents. On sait que la position du Canada parmi les pays à la pointe du progrès technique n'est pas des meilleures, et c'est ce qui explique l'existence de ces programmes. Il est impossible de dire, cependant, dans quelle mesure ces programmes ont accru le potentiel innovateur des usiniers canadiens et leurs débouchés à l'étranger, surtout quand on songe à la situation exposée de l'économie canadienne et à sa vulnérabilité aux mesures protectionnistes des États-Unis et des autres pays industrialisés plus prospères.

Les programmes fédéraux et provinciaux d'aide ont été élaborés sans esprit de suite. L'apparition d'un besoin ou d'une situation particulière, la création d'un ministère ou la charge d'une nouvelle mission, ou une douzaine d'autres raisons, peuvent amener la mise sur pied de nouveaux programmes. Les provinces découvrent une fissure dans les programmes fédéraux et la colmatent. Le gouvernement fédéral voit une faille dans les programmes de certaines provinces et y remédie au palier national, plutôt que d'une façon sélective. Les municipalités, tout comme leurs gouvernements provinciaux respectifs, ont leurs propres idées sur ce qui doit être fait. De plus, les nouveaux programmes spécifiques d'aide se justifient habituellement, tant du point de vue économique que politique.

Les objectifs généraux des programmes gouvernementaux d'aide à l'industrie sont, premièrement, d'influencer le comportement des particuliers, sociétés, associations ou industries bénéficiaires et, en second lieu, de fournir l'aide financière et autre que ceux-ci ne peuvent pas ou guère obtenir. La plupart des programmes visent les deux objectifs, mais à des degrés divers. Lorsque le premier objectif prédomine, les programmes sont souvent limités dans le temps ou sujets à une étude et à une révision périodiques. Lorsque c'est le second qui prédomine, les durées et les périodes de révision ne sont habituellement pas déterminées. La firme privée

utilisera ou non les programmes qui sont mis à sa disposition, selon ses besoins, les conditions du marché, son potentiel technique, et ainsi de suite. En général, le premier objectif concerne les grandes sociétés, et le second touche les petites firmes.

Les programmes visant à influencer le comportement doivent rester en vigueur et inchangés durant une période suffisamment longue pour qu'ils puissent atteindre leur objectif. D'un autre côté, ces programmes doivent s'adapter aisément aux situations changeantes, mais ils ne peuvent régler les crises de la même façon que les problèmes à longue échéance. Les crises exigent des mesures spéciales à court terme.

Les programmes à long terme, visant à influencer le comportement, peuvent aussi entraîner un certain nombre d'effets secondaires regrettables. Par exemple, une société ou une industrie peut devenir si dépendante d'un programme généreux d'aide que ce dernier lui deviendra indispensable. Elle résistera violemment à toute tentative d'y mettre fin. C'est pourquoi il est bon que les programmes, autres que ceux offrant des services, soient munis d'un mécanisme de cessation ou de transformation des activités. Un autre problème très différent découlant de la cessation d'un programme est posé par la réduction de l'influence du gouvernement qui accorde l'aide sur les sociétés et industries bénéficiaires.

Il a été impossible d'évaluer, d'une façon concise et objective, les avantages économiques que les contribuables et les sociétés canadiennes ont retiré pendant une période donnée des programmes d'aide de l'État à l'industrie canadienne. Il n'a même pas été possible de déterminer exactement le montant consacré à ces programmes, à cause de leur grand nombre et de la variété des programmes disponibles, de la multiplicité de leurs objectifs respectifs et collectifs, de l'existence de facteurs causatifs dont les programmes ne tiennent pas compte, et de la nécessité d'évaluer subjectivement les statistiques disponibles dans la plupart des cas. Des difficultés semblables gênent l'évaluation des effets de programmes et d'actions particulières et, dans le cas de sociétés multinationales, il est en outre nécessaire de tenir compte des programmes similaires mis en œuvre dans les autres pays. En l'absence d'études détaillées, l'évaluation doit donc demeurer essentiellement descriptive, et non statistique.

Au Canada, il existe déjà des indices d'une certaine «division du travail» entre les gouvernements fédéral et provinciaux en ce qui concerne les programmes d'aide à l'industrie. Par exemple, le gouvernement fédéral et les conseils de recherche des provinces fournissent le gros de l'aide à la R & D industrielle. Mais le gouvernement fédéral se place du point de vue national, alors que les gouvernements provinciaux adoptent les points de vue régional et municipal en fournissant le terrain et l'aide à l'expansion régionale. Quoique les deux paliers de gouvernement offrent des services de consultation et de renseignements, les services provinciaux sont les plus actifs. L'Administration fédérale aidera tout un secteur industriel, alors que les provinces se préoccupent du manque de diversification de leurs industries. Le gouvernement fédéral aide surtout les grandes sociétés, les provinces soutiennent les petites.

En ce qui concerne les divers éléments du processus d'innovation, c'est surtout au stade de la fabrication que le manque d'aide officielle se

fait sentir. Les coûts de fabrication, à eux seuls, peuvent représenter entre 40 et 80 pour cent de tous les coûts de développement technique, de conception, de fabrication et de vente des produits. Il semble exister des possibilités d'étendre l'aide de l'État à l'innovation technique dans l'industrie, en particulier par des programmes de financement direct, pour couvrir les frais de conception du produit, d'équipement en matériel, de matières premières, de production et de main-d'œuvre. On doit se rappeler, cependant, qu'il existe deux voies d'approche. La première consiste à rendre les programmes existants plus efficaces qu'ils ne le sont actuellement. La seconde consiste à supprimer les obstacles à l'innovation posés par la législation, la réglementation et les conditions économiques en général, diminuant ainsi la nécessité des stimulants. Nous avons opté, dans le présent rapport, pour la dernière méthode.

Au palier fédéral, c'est le ministère de l'Industrie et du Commerce qui a la plupart des responsabilités de mise en œuvre des programmes d'aide à l'industrie. Dans le passé, le Ministère et son personnel ont été taxés d'insuffisance et d'imprévoyance, ainsi que d'une résistance apparente à tout changement³¹. Le Ministère s'est également montré peu disposé à assumer une partie de la charge de l'expansion régionale, relevant du ministère de l'Expansion économique régionale; mais ce dernier n'a jamais montré d'enthousiasme pour collaborer avec le ministère de l'Industrie pour la mise en œuvre des programmes d'aide. Il est bon de savoir, toutefois, ce que le ministère de l'Industrie pourrait faire pour atteindre ses objectifs, et aussi satisfaire ses critiques, et dans quelle mesure ces derniers pourraient recevoir l'aide d'un autre organisme de l'État ou s'aider eux-mêmes.

Par exemple, le Ministère n'accorde pas d'aide financière aventurée à de nouvelles entreprises de pointe, et il a l'habitude de soutenir les firmes bien établies, dont les forces et les faiblesses sont bien connues, plutôt que celles dont les possibilités paraissent impressionnantes, mais dont le passé n'a pas été exceptionnel. Trois facteurs devraient toutefois être pris en considération par l'organisme d'État sollicité de financer une entreprise comportant des risques. Le premier est l'accroissement futur, mais politiquement acceptable, de son intervention dans des entreprises commerciales aléatoires. Le deuxième, de portée tant politique que constitutionnelle, découle des possibilités de coordination des activités du ministère fédéral de l'Industrie et de ses homologues provinciaux. Le troisième découle des deux premiers, et concerne la priorité que le ministère fédéral devrait accorder aux petites sociétés appartenant à des personnes résidant au Canada; ces firmes n'obtiennent pas actuellement une attention spéciale au sein du Ministère.

Au Canada, où les compétences sont divisées et où les programmes foisonnent, on a souvent l'impression que les programmes individuels d'aide ne sont que des palliatifs et ne résolvent pas les vrais problèmes, individuellement ou collectivement. Mais quels sont au juste les vrais problèmes? Il y a dix ans, ce semblait être l'absence de recherche industrielle et des disparités régionales persistant intolérablement. Plus récemment, on

³¹Le Ministère a amélioré ses services et modifié ses programmes en fonction de l'expérience acquise et des nouvelles circonstances.

a pensé qu'il s'agissait d'une absence d'innovation de pointe et du chômage. Il y a dix ans, les objectifs primordiaux étaient de forts taux de croissance économique et de consommation individuelle. De nos jours, la croissance et la consommation sont devenues moins désirables dans certains secteurs. Il y a dix ans, on demandait au gouvernement fédéral de fournir, sans délai, de plus en plus de capitaux d'amorçage aux entreprises en voie de réaliser des progrès techniques particulièrement prometteurs. Aujourd'hui, on accorde de plus en plus d'importance aux possibilités de vendre avantageusement tout ce que l'industrie produit. Les vrais problèmes semblent donc varier en fonction de l'évolution des objectifs nationaux et régionaux.

Une des difficultés qui se posent aux élaborateurs d'un programme d'aide est de choisir des critères d'acceptation ou de rejet des demandes d'aide. Les programmes à frais partagés de l'État, par exemple, sont théoriquement accessibles à presque tous les demandeurs. Les renseignements, conseils et autres services sont à la disposition de tous. La clientèle des programmes peut cependant être beaucoup plus restreinte, en particulier s'il s'agit de programmes provinciaux. En général, les organismes subventionnaires semblent n'avoir pas été suffisamment exigeants à l'égard des demandeurs. Ils devraient tenir compte des observations suivantes :

- Les subventions ou autres avantages, qui enflent outre mesure les ressources des firmes bénéficiaires, sont du gaspillage.

- Pareillement, le fait d'amener une société mal administrée à innover ou à entreprendre des recherches ne suffit pas pour en faire une entreprise bien administrée.

- Les grandes firmes manufacturières s'appuient habituellement sur une armée de sous-traitants, de filiales et d'autres fournisseurs, et ne tentent pas de tout faire ou de tout construire elles-mêmes. Il est donc inutile d'encourager les grandes sociétés sans tenir compte des besoins des autres, et vice-versa.

Certains pays étrangers mettent en œuvre les mêmes programmes d'aide financière que le Canada, surtout pour encourager l'industrie à créer de nouvelles usines. Par contre, l'Allemagne occidentale a laissé aux firmes elles-mêmes la plus grande partie du soin d'atteindre une productivité élevée et, à l'exception des programmes d'expansion régionale, elle a utilisé les stimulants fiscaux. Les mesures prises récemment aux États-Unis nous intéressent pour un certain nombre de raisons. Par exemple, il semble que l'Administration étatsunienne ait abandonné les programmes généraux de stimulants fiscaux, mais qu'elle s'intéresse encore beaucoup aux programmes d'aide ne faisant intervenir ni stimulants fiscaux ni attribution de contrats. L'Administration des É.-U. a d'autre part souligné l'importance de la collaboration entre les trois paliers de gouvernement pour l'application des progrès scientifiques et techniques.

IV. Programmes d'approvisionnement de l'État et d'impartition de l'effort de recherche

Nous traiterons principalement de l'incidence des achats des divers paliers de gouvernement du Canada sur l'innovation technique dans l'industrie canadienne; nous nous occuperons moins en détail de la politique de sous-traitance des recherches à des organismes extérieurs (impartition). Au printemps de 1972, le ministre d'État aux sciences et à la technologie a fait un exposé des lignes de conduite de son ministère, qui a écarté, du moins pour le moment, certains doutes exprimés à l'égard du succès de cette politique. Le ministre a dit clairement qu'à l'avenir, les ministères et offices fédéraux devront faire réaliser une plus grande partie de leurs programmes de R & D dans le cadre de contrats accordés aux firmes canadiennes.

En ce qui concerne les achats des administrations, nous avons limité l'analyse et la discussion qui suivent au secteur fédéral, notamment au ministère des Approvisionnement et Services et au Conseil du Trésor, qui ont des responsabilités à cet égard. Les organismes fédéraux qui ont la haute main sur leurs propres opérations d'achat n'ont pas été oubliés, pas plus que les ministères et organismes provinciaux et municipaux dont un certain nombre possèdent des pouvoirs d'achat et des budgets très amples¹. Mais l'étude des activités des trois paliers de gouvernement aurait exigé une somme de travail trop importante aux fins du présent rapport. Néanmoins, les conclusions principales de l'analyse de la documentation concernant le ministère des Approvisionnement et Services et le Conseil du Trésor s'appliquent à toutes les administrations publiques du Canada.

Ces administrations canadiennes achètent chaque année, au Canada et à l'étranger, des biens et produits manufacturés dont le coût s'élève à quelques milliards de dollars plutôt qu'à des centaines de millions².

Notre travail ne constitue que la première phase, et non la conclusion de l'étude sur les problèmes d'approvisionnement de l'État et d'impartition de ses travaux de recherche au Canada. De plus, il est axé sur les politiques plutôt que sur les détails administratifs. Cependant, comme le bon effet d'une politique peut être détruit par des détails d'application mal conçus, il est certain que les opérations d'approvisionnement et les programmes d'impartition ne peuvent avoir de succès que si la machine administrative et les fonctionnaires s'appuient sur des mobiles suffisants et ne soient pas gênés par des interventions, des contrepoids et des retards injustifiés³.

Nous commencerons par un certain nombre d'observations générales, puis nous décrirons le processus des achats de l'État, et ensuite nous aborderons les options faire-faire et achat au Canada – achat à l'étranger; puis nous décrirons les restrictions appliquées pour les achats de l'État et enfin nous traiterons des programmes d'impartition de l'effort de recherche.

Les faits mentionnés dans le présent chapitre ont quelque peu influé sur les discussions tenues au sein du Conseil des sciences avant la rédaction de son rapport. Par exemple, le Conseil y dit qu'il faut confier à l'industrie, chaque fois que c'est possible, les travaux de recherches qui sont maintenant effectués dans les services internes de l'État et des provinces, et qui

¹Tels les réseaux de transport appartenant à l'État et les services d'utilité publique appartenant aux administrations provinciale et municipale.

²Nous avons tenté d'évaluer plus précisément ces achats au cours des dernières années, mais les données disponibles et les délais étant insuffisants, nous avons dû abandonner cette entreprise.

³Une bonne administration ne peut naturellement pas remédier à des politiques erronées.

pourraient conduire à l'innovation industrielle. Le Conseil recommande par la suite que les divers paliers de gouvernement utilisent, autant que possible, leur pouvoir d'achat pour mettre en œuvre une politique industrielle canadienne⁴.

Observations générales

Ce n'est pas la première fois au Canada qu'on critique l'efficacité des programmes d'achat et d'impartition des recherches de l'État, lors de l'analyse de l'activité de l'industrie canadienne. Par exemple, en 1968, le Conseil des sciences a recommandé, dans son premier rapport entièrement consacré à une politique scientifique, que le gouvernement canadien encourage l'industrie canadienne en lui accordant des contrats pour la réalisation des programmes fédéraux de recherche, quand cette participation lui offrirait des possibilités d'accroître son potentiel technique et celui d'innovation⁵. Les critiques émanant de l'industrie ont été habituellement plus directes, et ont recommandé l'adoption officielle d'une politique «d'achat au Canada» et «d'impartition des travaux de recherche» par le gouvernement fédéral en particulier. Par exemple, on pouvait lire ce qui suit dans un éditorial paru récemment :

«C'est de toute évidence par crainte des critiques, ou même de mesures de boycottage de la part d'autres pays, que le ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce renonce à proposer une politique d'achats préférentiels de produits canadiens. Cette étrange réticence à assurer des débouchés internes aux firmes canadiennes gêne leurs efforts d'exportation, à laquelle le ministère consacre tant d'activité; cette attitude peut sembler politiquement rentable à Ottawa, mais n'a aucun sens pour l'industriel canadien. Économiquement parlant, c'est un non-sens de dépenser largement pour ouvrir des débouchés à l'exportation, de façon que les Canadiens aient les devises étrangères qui leur permettront d'importer du chômage d'autres pays»⁶.

Les principaux arguments en faveur des politiques mentionnées plus haut sont les suivants: Tout d'abord, l'industrie canadienne ne se développera et ne deviendra compétitive sur le plan international, particulièrement dans les domaines très coûteux de la technologie de pointe, que si le gouvernement lui fournit une aide positive; deuxièmement, les autres pays ont des politiques d'achat préférentiel à l'intérieur, de subventions d'aide aux entreprises, et de limitation des soumissions d'entreprises étrangères; troisièmement, l'ouverture de débouchés d'exportation pour certains produits de fabrication canadienne est sérieusement compromise par le refus des administrations canadiennes, particulièrement fédérale, d'acheter ces produits.

⁴Rapport n° 15 du Conseil des sciences, *L'innovation en difficulté*, Information Canada, Ottawa 1971, p. 30 et 40.

⁵Rapport n° 4 du Conseil des sciences du Canada, Information Canada, Ottawa, 1968, p. 24.

⁶*Electronics Communicator*, Teccom Publication, Don Mills, Ont., 26 juillet 1971.

Les autorités ont exprimé leur opinion à ce sujet. Par exemple, elles ont répété à maintes reprises à l'industrie que les ministères et offices de l'État doivent fonctionner dans les limites des budgets qui leur sont alloués, que, par exemple, la normalisation du matériel de défense des pays alliés est nécessaire pour des raisons de sécurité, que des mécanismes et règlements existent bien, qui donnent la préférence aux produits et usiniers du Canada, que des firmes canadiennes ont bénéficié de programmes d'achat bilatéraux et multilatéraux, tel l'Accord canado-américain de partage de la production de défense, et que l'industrie elle-même devrait adopter une politique d'achat au pays quand elle demande aux gouvernements de le faire.

Cependant, on note d'autres facteurs, moins visibles, qui sont associés aux problèmes d'achats de l'État et d'impartition des travaux de recherche. Par exemple, les petites sociétés ont parfois des difficultés à obtenir, de l'Administration, la confirmation que leurs produits sont sûrs, économiques et commodes. Les Administrations provinciales peuvent adopter des politiques d'«Achetons chez nous» semblables à une politique nationale, lesquelles seraient défavorables à des industries concurrentielles d'autres régions du pays. En outre, la tendance économique générale des deux dernières années s'est traduite par une augmentation de l'autarcisme, en matière d'achats, des gouvernements étrangers.

Deux facteurs principaux sous-tendent ce problème. L'un est la tendance des gouvernements à faire passer leurs intérêts à court terme avant leurs intérêts à long terme, et à réduire leurs frais en conséquence. L'autre est le manque de confiance des responsables des ministères et offices de l'État à l'égard de certains produits canadiens et, par conséquent, la difficulté d'introduire de nombreux éléments canadiens dans d'autres produits. Cependant, il importe de nuancer ces observations. Premièrement, il est improbable que les usiniers canadiens puissent jamais arriver à satisfaire tous les besoins de leurs administrations et, deuxièmement, certains programmes de recherche ne peuvent et ne doivent pas être confiés au secteur privé.

Mode d'approvisionnement de l'administration fédérale

La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, sous la présidence de J. Grant Glassco, commence comme suit son exposé sur les fonctions d'achat et d'approvisionnement de l'administration fédérale:

«En 1960, le gouvernement du Canada a dépensé plus d'un milliard de \$ en biens et services. Il a en magasin, dans tout le pays, des inventaires d'une valeur de 500 à 750 millions de dollars ...

Il n'est pas d'organisme au Canada qui rivalise avec le gouvernement fédéral quant à la gamme de ses achats annuels, à l'importance de ses magasins et au montant de ses achats. Cela va des «trombones» et des crayons aux brise-glaces et aux réactés, des fusées aux manuels scolaires et de l'essence au lait. Les quatre cinquièmes de l'énorme total des achats se font pour le compte du ministère de la Défense nationale. Les plus gros acheteurs, parmi les autres ministères et organismes, sont ceux des Trans-

ports, des Impressions et de la Papeterie publique, des Travaux publics et des Affaires des anciens combattants, l'Énergie atomique du Canada Ltée et la Commission des ports nationaux»⁷.

La Commission recommanda la création d'un office central d'achat et d'approvisionnement dans le cadre de l'organisation fédérale, lequel servirait la majorité des ministères et offices de l'État; le ministère de la Production de défense devait en constituer la cheville ouvrière. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre dans sa totalité avant l'instauration, en avril 1969, du ministère des Approvisionnements et Services. Le côté «approvisionnement» du nouveau ministère repose sur le ministère de la Production de défense, auquel se sont ajoutés celui des Impressions et de la Papeterie publique et la Direction de la construction navale du ministère des Transports⁸.

En avril 1971, avec l'approbation du Conseil du Trésor, le ministère des Approvisionnements et Services procéda à une réorganisation de l'approvisionnement, en établissant trois services distincts.

Le Service de l'approvisionnement commercial est maintenant chargé de satisfaire toute une gamme de besoins de nature générale, par exemple: vêtements et textiles; aliments, médicaments et services médicaux; articles en métal; carburants, produits chimiques et fournitures de photographie; produits papetiers; mobilier; véhicules; certains appareils électriques et électroniques. En outre, ce service doit s'occuper des travaux d'impression et de l'entreposage du matériel de l'État.

Le Service de l'approvisionnement technique est maintenant chargé de la préparation des contrats qui traitent de questions techniques complexes, concernant par exemple le matériel aérospatial, le reste de l'équipement électronique et électrique, les armes et le matériel mécanique, ainsi que la construction navale. Des directions spéciales de ce Service s'occupent de superviser l'exécution des contrats et la gestion des acquisitions importantes. La Direction des contrats d'exportation s'occupe de gérer les approvisionnements intéressant les gouvernements étrangers et l'Agence canadienne de développement international; en d'autres termes, elle a la charge des opérations de la Corporation commerciale canadienne, société dépendant du ministère des Approvisionnements et Services⁹.

Le Service de gestion intégrée de l'Administration des Approvisionne-

⁷*Services auxiliaires du gouvernement*: Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement; vol. 2, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1962, p. 77.

⁸De 1963 à 1969, le ministère de la Production de défense a entretenu d'étroites relations avec le premier ministère de l'Industrie.

⁹Il importe de noter que le *Rapport annuel* pour 1969-1970 de la Corporation commerciale canadienne, qui a le statut officiel de société de la Couronne, contient les observations suivantes: «La Corporation et les services d'exportation et de commercialisation des firmes canadiennes ne se font pas concurrence; ces dernières sont entièrement libres, dans le cadre de la politique gouvernementale d'exportation, de vendre directement leurs produits aux gouvernements étrangers, en bénéficiant de toute l'aide que peut leur fournir la Corporation; toutefois, de nombreuses entreprises canadiennes préfèrent profiter de la possibilité que leur offre la C.C.C. de passer leurs contrats d'exportation directement avec le gouvernement canadien, conformément aux normes et méthodes établies; de leur côté, les gouvernements étrangers sont assurés que, malgré les obstacles dus à la distance, à la langue et à la diversité des normes techniques, leurs prescriptions techniques seront satisfaites avec précision et sans délai, et que la qualité et les conditions de livraison seront garanties».

ments s'occupe d'harmoniser la planification, l'élaboration des politiques, l'évaluation des contrats réalisés, la vérification du bon fonctionnement des opérations et autres activités de cette Administration. Le travail de l'Office des normes du gouvernement canadien (O.N.G.C.) relève maintenant de la Direction des services techniques du Service de gestion intégrée.

L'objectif principal de l'Administration des Approvisionnementnements est d'acquérir et de fournir, au coût le plus bas, les biens et services dont les ministères et offices de l'État ont besoin, y compris les services d'administration du ministère lui-même. Ses objectifs secondaires sont les suivants¹⁰:

- fournir, au coût global le plus bas, toute une gamme de biens et services dont la gestion relève de l'Administration;
- acheter les biens et services destinés aux ministères et offices de l'État;
- assurer des services d'arts graphiques, d'impression, de reprographie et de diffusion à grand tirage des publications qui soient comparables, pour le coût et l'efficacité, avec ceux des imprimeries du secteur privé; et
- prévoir et être prête à mettre sur pied une Régie des approvisionnementnements de guerre.

Le ministère constitue l'organe d'achat de 125 ministères et offices fédéraux; il accorde des contrats pour environ 80 pour cent de tous les achats fédéraux de matériel, de fournitures, d'équipement, etc. Quelques ministères, notamment ceux des Travaux publics, des Transports et de l'Expansion économique régionale, ont également qualité pour signer des contrats dans leurs domaines particuliers de responsabilité, sans en référer au ministère des Approvisionnementnements et Services. Les autres organismes, comme Télésat Canada, font leurs achats indépendamment de ce dernier.

Le rapport annuel du ministère des Approvisionnementnements et Services pour l'exercice 1970-1971 fait mention de la conclusion de près de 237 000 contrats, pour un montant global de 823 millions de dollars. Le tableau n° IV.1 donne la ventilation de ce montant. Le montant net correspondant pour l'année financière 1969-1970 était de 914 millions de \$, pour 200 000 contrats. Ces dernières années, c'est le ministère de la Défense qui a causé les plus grandes fluctuations dans la valeur des contrats que les ministères

Tableau n° IV.1—Montant total des achats effectués par le ministère des Approvisionnementnements et Services au cours de l'année financière 1970-1971.

Contrats d'approvisionnement	Total net (en millions de \$)
intérieurs:	
1° pour la défense	404
2° pour le secteur civil	205
étrangers ^a :	
1° pour la défense	131
2° pour le secteur civil	42
Contrats d'aide à l'industrie ^b :	41
Total	823

^aCe chiffre comprend le montant des achats effectués par la C.C.C. pour le compte des gouvernements étrangers et des organismes d'aide extérieure.

^bCe chiffre comprend le montant des contrats acquittés grâce aux crédits budgétaires du ministère des Approvisionnementnements et Services.

Source: *Rapport annuel pour 1970-1971*. ministère des Approvisionnementnements et Services, Ottawa, 1971, p. 21.

¹⁰*Budget des dépenses du gouvernement fédéral, 1971-1972 (Le Livre bleu); p. 25-10.*

précédents des Approvisionnements et Services aient connues. Récemment aussi, le montant des achats du ministère en produits finis et en matériaux élaborés par l'industrie canadienne a atteint environ 500 millions de \$ par an. C'est le ministère de la Défense nationale qui est le principal acheteur de matériel technique complexe¹¹.

Jusqu'à ces derniers temps, la politique du ministère des Approvisionnements et Services, ou de ses prédécesseurs, n'était pas de faire connaître ses projets d'achat avant le début des négociations, mais cette situation est en passe de changer. En décembre 1971, environ 150 cadres moyens et supérieurs des firmes canadiennes d'électricité et d'électronique ont été invités à Ottawa pour la première fois, afin de recevoir des renseignements détaillés sur les plans d'achat quinquennaux des ministères de la Défense nationale et des Transports. De même, le ministère de l'Industrie et du Commerce leur a fourni des renseignements sur le programme de construction et d'installation d'aéroports à l'étranger. Le ministère des Approvisionnements et Services a fait parvenir ses invitations par l'entremise de l'Association des industries électroniques du Canada. Les visiteurs ont été avertis par les fonctionnaires que les fournisseurs canadiens devraient faire face à une forte concurrence de l'étranger, notamment de la Grande-Bretagne et de la France. Toutefois, en ce qui concerne le programme de construction d'aéroports à l'étranger, le ministère de l'Industrie et du Commerce a pris des mesures pour sauvegarder les intérêts des firmes canadiennes désireuses d'y participer.

En ce qui concerne les achats futurs de matériel par le ministère de la Défense nationale, il faut noter que l'Accord canado-américain de partage de la production de défense a été favorable au Canada depuis 1959. Ce phénomène a fait l'objet de critiques aux États-Unis, particulièrement depuis août 1971; dans le climat économique actuel, il est probable que le gouvernement des États-Unis exercera de fortes pressions pour une réduction de l'avantage du Canada. L'Accord lui-même est en cours de révision. En outre, depuis dix ans les besoins de notre pays en fournitures militaires ont décliné constamment. Il est peu probable que les projets et programmes actuellement mis en œuvre, ou au stade de l'élaboration, renversent cette tendance à l'avantage de l'industrie canadienne, sauf s'il s'agit du remplacement à court terme des avions militaires.

Le 12 juin 1972, le ministre des Approvisionnements et Services, l'honorable James Richardson, a présenté à la Chambre des Communes une nouvelle modification des lignes de conduite de son ministère. Elle vise à mieux répartir les contrats fédéraux dans les principales régions du Canada. Le ministre a déclaré notamment :

¹¹Il faut noter toutefois que la responsabilité de la mise en œuvre de l'Accord canado-américain pour le partage de la production de défense incombe maintenant à la Direction des programmes internationaux du ministère de l'Industrie et Commerce, et non pas au ministère des Approvisionnements et Services ou à sa société dépendante, la Corporation commerciale canadienne. (Dans le passé, la C.C.C. a fait fonction d'acheteur au nom de 30 à 40 pays, les États-Unis étant le client le plus important. Depuis qu'ils ont considérablement réduit leurs dépenses de défense à l'étranger, la C.C.C. a recherché ailleurs de nouveaux clients, notamment dans les pays d'Amérique du Sud et dans les anciennes colonies britanniques des Antilles. La C.C.C. n'a toutefois pas l'intention d'accomplir les mêmes tâches que le ministère de l'Industrie et du Commerce à l'étranger).

«La politique que j'élabore . . . présente trois aspects. Le premier est le découpage futur de quatre grandes régions pour les achats de l'État. Ces régions seront circonscrites selon leur population . . .

Le deuxième aspect de cette politique naissante, qui est déjà mis en application, est l'accroissement des achats effectués par l'entremise de nos bureaux régionaux . . .

Enfin, le troisième aspect et le plus important, selon moi, concerne les frais de transport. Il est évident que, dans notre vaste pays, bien des entreprises sont situées loin du lieu de destination des marchandises, et elles sont ainsi empêchées de soumissionner à cause des frais de transport . . . J'ai l'intention d'examiner avec mes collègues la mise en œuvre d'une politique aux termes de laquelle les soumissions des firmes canadiennes seront basées sur les coûts au départ de l'usine»¹².

Le ministre a poursuivi en disant que cette formule montrerait la sincérité du gouvernement, quand il affirme que les Canadiens de toutes les parties du pays doivent avoir les mêmes possibilités de travail. Cette formule encouragerait probablement les firmes manufacturières à se prévaloir des programmes régionaux d'incitation offerts par les gouvernements fédéral et provinciaux¹³. Cette proposition au sujet des frais de transport réduirait probablement l'avantage dont jouissent les fournisseurs du Canada central, qui satisfont actuellement plus de 80 pour cent des besoins de l'État. Par ailleurs, elle accroîtrait les frais d'administration des achats de l'État et gênerait quelque peu la centralisation tant recommandée par la Commission Glassco. Cependant, cette proposition créerait des difficultés supplémentaires aux usiniers s'occupant d'innovation; ils sont déjà durement touchés par la règle de la soumission la plus basse, appliquée par le ministère des Approvisionnement et Services. L'État peut y perdre doublement, si les usiniers ayant bénéficié de subventions fédérales à la R & D se voient supplantés par des fabricants situés à 1 000 milles d'Ottawa, mais offrant des prix plus faibles.

En vertu de l'article de la Loi sur les ministères, le ministre des Approvisionnement et Services a qualité pour déterminer les modalités des contrats d'achat et autres accordés par le ministère. Toutefois, c'est le Conseil du Trésor qui a la responsabilité de la réglementation globale de la plupart des contrats administrés par les ministères et offices fédéraux, en vertu des dispositions de l'article 34 de la Loi sur l'administration financière. Les règlements détaillés du Conseil sont contenus dans le Manuel du Conseil

¹²Débats de la Chambre des Communes, 12 juin 1972, p. 3039.

¹³C'est alors que le ministère des Approvisionnement et Services aiderait le ministère de l'Expansion économique régionale dans son travail, ce qui a peu attiré l'attention des critiques de l'action de l'État. D'autre part, le nouveau projet de loi sur la concurrence, présenté en juin 1971 mais retiré ensuite (voir chap. IX) contenait des dispositions qui auraient interdit les rabais pour les achats en gros; cette mesure aurait anéanti les efforts du ministère des Approvisionnement et Services pour tirer le maximum des crédits consacrés aux achats de l'État.

du Trésor¹⁴.

Les pouvoirs du Conseil du Trésor influencent aussi le processus budgétaire dans tout le secteur fédéral et, par conséquent, déterminent les ressources financières dont disposent chacun des ministères et offices de l'État. Depuis la publication du rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, le gouvernement et le Conseil du Trésor ont modifié leur attitude à l'égard de l'administration de ces ressources. Comme l'a écrit un ancien secrétaire du Conseil du Trésor :

«Le gouvernement a approuvé deux recommandations principales de la Commission Glassco, lesquelles chargeaient le Conseil et les ministères d'améliorer de concert la gestion financière. La première visait à accorder aux ministères les pouvoirs nécessaires pour l'administration des ressources financières placées à leur disposition, alors que la seconde laissait au Conseil du Trésor l'élaboration des directives concernant les questions financières et administratives, mais d'une façon moins restrictive. Seule la concertation entre le Conseil du Trésor et les ministères permettrait d'accomplir ce travail»¹⁵.

Dernièrement, avec l'adoption de la rationalisation des choix budgétaires au palier fédéral, et l'extension de l'utilisation des comités du Cabinet, le rôle du Conseil du Trésor s'est quelque peu modifié. Il a pris la forme d'une série de comités du Cabinet pour le budget et l'administration. Le secrétaire actuel du Conseil du Trésor, M. A. W. Johnson, s'exprime comme suit :

«En tant que comité pour le budget, le Conseil du Trésor est chargé de proposer au Cabinet une répartition des fonds entre les très nombreux programmes et projets concurrents, en tenant compte de trois facteurs: le calendrier des priorités du gouvernement et les grandes lignes de sa politique; l'efficacité des programmes pour la réalisation des objectifs du gouvernement, ainsi que l'efficacité de l'administration des programmes . . .

D'autre part, le Conseil du trésor, en tant que comité du Cabinet pour l'administration, doit établir, au nom du gouvernement, des directives et des règlements administratifs, bref des contraintes, dont les ministres ont besoin pour orienter l'activité des ministères ou les guider dans l'utilisation des fonds publics qui leur sont confiés»¹⁶.

¹⁴Il est impossible d'entrer dans le détail du mode d'adjudication des contrats de l'État dans le présent rapport. Ce système est complexe, et le Conseil du Trésor lui-même l'a reconnu, comme le montre une citation tirée d'une des publications du Conseil (*Gestion financière dans les ministères et départements du gouvernement du Canada*, Conseil du Trésor, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966, p. 47): L'histoire raconte qu'Alphonse X de Castille, surnommé le Savant, n'était pas seulement un homme pieux, mais aussi un grand protecteur de l'astronomie. Un jour, lorsqu'on l'initiait aux subtilités du système de Ptolémée, avec ses épicycles, ses cercles excentriques et déferents, il soupira: «Si le Tout-Puissant m'avait consulté avant de créer l'univers, je lui aurais recommandé quelque chose de plus simple».

¹⁵George F. Davidson, dans la préface de *Gestion financière dans les ministères et départements du gouvernement du Canada*, ouv. cité.

¹⁶A. W. Johnson, *The Treasury Board of Canada and the Machinery of Government of the 1970's*, Canadian Journal of Political Science, University of Toronto Press, septembre 1971, vol. 4, n° 3, p. 346-347. L'article de M. Johnson ne traite aucunement du problème des achats au Canada même.

Dans cet article, M. Johnson attire l'attention sur un autre aspect du rôle du Conseil du Trésor: rassembler les propositions individuelles de programmes et harmoniser les choix; obtenir, par son secrétariat, une meilleure information sur l'efficacité de l'effort de chacun des ministères et déterminer, par exemple, quels processus les autorités doivent suivre pour l'attribution d'un contrat d'achat de matériel, de construction de bâtiment, d'acquisition de services, et ainsi de suite. En ce qui concerne les contrats, M. Johnson écrit:

«Lorsque le seul facteur déterminant dans l'attribution des contrats est le prix, le Conseil du Trésor peut exiger que tous les contrats soient adjudés à l'entrepreneur présentant la soumission la plus basse. Cependant, lorsque certains facteurs variables comme la qualité et le service entrent en ligne de compte, ou lorsque les programmes d'approvisionnement servent à atteindre d'autres objectifs de l'État, le Conseil du Trésor exige que tous ces contrats dépassant un certain montant soient soumis à son approbation ou à celle de son secrétariat»¹⁷.

L'impartition (recours à l'entreprise privée)

La Commission Glassco a étudié à fond les options d'impartition des programmes de l'État. Les trois paragraphes suivants, tirés du Rapport de cette Commission, exposent très pertinemment cette question:

«On conçoit sans peine que, chaque fois que l'État s'engage dans un domaine d'activité secondaire, ses responsabilités administratives s'en trouvent augmentées et sa gestion compliquée d'autant. Ce seul motif devrait suffire à l'en écarter le plus possible. Mais il y a plus. L'activité de l'État risque de réduire sérieusement l'activité du secteur privé, dont ces travaux stimuleraient l'initiative et les progrès. Par contre, l'État encaisse les impôts sur les bénéfices des entreprises qui obtiennent ses commandes; c'est un facteur à ne pas négliger . . .»

«L'État peut souvent, sinon toujours, recourir à l'entreprise privée. Mais cette solution nécessite qu'il dispose d'un personnel chargé de dresser des plans, de préparer les cahiers des charges, de traiter avec les fournisseurs et de passer des contrats avec eux et, enfin, d'inspecter le produit livré. Mais le nombre de personnes requises pour ce travail est minime au regard des effectifs nécessaires pour l'exécution du travail lui-même.»

«Or, l'État étant, selon toute vraisemblance, le plus gros acheteur de produits canadiens, la décision de «faire ou de faire faire» devrait tenir compte de l'intérêt des fournisseurs actuels ou virtuels. En effectuant lui-même les travaux qui lui sont nécessaires, l'État retire aux fournisseurs du secteur privé un débouché important et, partant, empêche la création ou l'expansion de certaines industries manufacturières»¹⁸.

Il ne nous a pas été possible d'étudier, comme l'a fait la Commission royale, les circonstances actuelles qui font que les ministères et offices

¹⁷Ibid. p. 363.

¹⁸*Services auxiliaires du gouvernement, op. cit.*, pp. 318, 319, 322.

fédéraux, et sociétés de la Couronne, accomplissent le travail au lieu de le faire faire. Toutefois, il est évident que le gouvernement fédéral a modifié sa façon de voir la gestion de ses activités régies par les crédits budgétaires, depuis la publication du rapport de la Commission. Le Conseil du Trésor s'est intéressé de plus en plus aux moyens d'évaluer la «productivité» des ministères et offices de l'État. Le Conseil a également entrepris des analyses de leur activité, de façon à disposer de données plus solides pour étayer ses décisions. Dans le processus budgétaire, on emploie de plus en plus comme données de base les renseignements recueillis grâce aux études de gestion entreprises par les ministères eux-mêmes. Mais l'État constituant un organisme très vaste et très diversifié, ses progrès dans ce domaine ne sont pas très rapides. Certaines contraintes les ont ralentis; ainsi, les programmes des ministères et des offices de l'État dépendent toujours du Parlement et des nécessités à court terme imposées par les fluctuations économiques et politiques; on peut s'attendre à des difficultés au cours de la période de rodage des nouvelles méthodes d'administration et de contrôle des comptes et des contrats. Certaines de ces nouvelles méthodes auront à la longue des désavantages, surtout si elles accroissent la raideur bureaucratique et le flot de rapports et de mémoires.

Le gouvernement fédéral a également adopté les concepts jumelés de décentralisation des prises de décisions concernant les détails de gestion au niveau de l'exploitation, et de liberté de la méthode de gestion à ces niveaux, dans le cadre des crédits budgétaires.

Normalement, le Conseil n'oblige pas les gestionnaires de l'État à acheter biens et services auprès de fournisseurs de l'extérieur¹⁹. Il n'insiste pas davantage pour que les installations et les services de l'État soient toujours utilisés. Mais la plupart des gestionnaires doivent préparer les contrats de concert avec les autorités centrales, utiliser autant que possible les installations et les services disponibles et, comme l'exigent les règlements, demander l'approbation de leurs supérieurs et du Conseil du Trésor pour étendre leurs propres activités. En pratique, les ministères considèrent donc plus facile d'accomplir les travaux eux-mêmes que de les «faire faire», parce que cette dernière voie prend plus de temps et que l'avancement des fonctionnaires ne dépend nullement des options qu'ils choisissent.

Toutefois, il ne suffit pas que le Conseil du Trésor adopte le principe énoncé par la Commission Glassco, selon lequel l'État ne devrait accomplir lui-même les travaux nécessaires que si l'on prouve clairement l'impossibilité d'obtenir ailleurs, à un *prix raisonnable*, les biens et services requis.²⁰ Il faut que le Conseil donne les explications, formule les réserves et promulgue la réglementation nécessaire; chacune de ces actions pourrait aller à l'encontre des vœux du Conseil, désireux d'accroître l'efficacité et d'asseoir l'autorité des ministères, des aspirations de ces derniers à une plus grande latitude dans leur prise des décisions et l'activité de leurs gestionnaires, et du désir de l'industrie d'étendre ses affaires grâce à plus de souplesse et à la réduction de la réglementation fédérale.

Un certain nombre d'autres considérations et circonstances inter-

¹⁹La nouvelle politique d'impartition des travaux de recherche de l'État serait une exception (Voir plus loin l'analyse des programmes d'impartition de la recherche).

²⁰*Les services auxiliaires du gouvernement, op. cit.*, p. 319. Les italiques sont de l'auteur.

viennent dans la décision d'avoir recours ou non à l'entreprise privée:

- l'incertitude où se trouve la firme qui a entrepris un programme de recherche pour l'élaboration d'un produit ou d'un service, à la demande expresse et avec l'aide d'un ministère client, mais qui n'est pas assurée d'un chiffre d'affaires suffisant pour lui permettre de participer à la phase de développement technique;

- l'absence de perspectives de ventes de produits nouveaux ou améliorés, n'encourageant pas les fournisseurs à construire des usines, à implanter des services après-vente, etc.;

- les spécifications trop pointilleuses des ministères concernant les produits et leur comportement, lesquelles rendent difficile, ou même impossible, leur fourniture par l'industrie;

- l'insuffisance d'utilisation d'une nouvelle usine et de nouveaux équipements par le ministère qui en est propriétaire, et qui voudrait les voir utiliser par d'autres ministères et offices de l'État;

- l'insuffisance, l'inaction, l'erreur des mécanismes administratifs dont les ministères, y compris celui des Approvisionnements et Services, disposent pour prévoir les besoins techniques, et le retard à l'adjudication des contrats de R & D, entraînant le non-respect des délais de fabrication;

- le désir des Forces armées d'atteindre un niveau excessif d'autonomie dans leurs rôles et responsabilités;

- la mise en réserve d'une partie du potentiel de fabrication du secteur privé pour les cas d'urgence, à la demande de l'État, lequel pourtant n'assure pas d'indemnisation et

- le maintien des marges bénéficiaires des usiniers à 10 pour cent par exemple, sans qu'elle puisse varier en fonction des incertitudes techniques et des risques commerciaux.

Ces dernières années, un nouveau facteur de la prise de décision d'impartition a acquis de l'importance: la location du matériel. Cette méthode, de plus en plus répandue dans l'industrie, ajoute une option à l'approvisionnement classique par achat. C'est dans le domaine de l'informatique que cette option a été la plus utilisée. Il ne nous a pas été possible d'évaluer le montant total des contrats de location actuels signés par l'État, mais il est certain qu'ils n'ont cessé de se multiplier. Bien entendu, la location peut être pratiquée entre organismes de l'État, de sorte qu'en ce cas, la décision est encore un choix entre «faire» et «faire faire».

Comment donc assurer à l'industrie canadienne une plus grande part à l'approvisionnement de l'État en biens et services? L'industrie se trouve coincée entre trois principes d'action gouvernementale: l'un est la nécessité de suivre une ligne de conduite et de l'appliquer en permanence; le second est la décentralisation des prises de décisions d'exécution dans le cadre des crédits budgétaires; la troisième est la centralisation de la passation des contrats de l'État. Ce dernier, de même, est coincé entre la bonne volonté et la capacité de l'industrie à répondre à ses besoins. Il semble que certaines précautions permettraient de sortir de ces impasses.

La première consiste à tenir les industriels au courant des possibilités d'achats par l'État dans certains domaines particuliers, comme l'a fait le ministère des Approvisionnements et Services tout récemment. Le second consiste à inclure dans les demandes motivées des ministères et offices de

l'État, pour du nouveau matériel, de nouveaux locaux et des services, une meilleure évaluation des coûts et un contrôle budgétaire plus sévère. Il appartient au Conseil du Trésor de mettre en œuvre ces méthodes. Le troisième est l'amélioration technique des prévisions et des besoins à long terme des ministères et offices de l'État, et l'accroissement régulier du volume de travaux de recherche que ceux-ci font exécuter par l'entreprise privée²¹. La quatrième serait de donner plus de souplesse aux méthodes de financement des achats de l'État, lesquelles tiendraient compte de l'accroissement à long terme du potentiel de fabrication et de services des firmes canadiennes. Ce sont le Conseil du Trésor et le ministère de l'Industrie et du Commerce, ainsi que les ministères et offices de l'État intéressés, qui devraient agir en conséquence.

L'achat de produits canadiens

Le choix de l'achat de produits canadiens, ou de ceux d'une certaine province, entre dans le cadre général du choix de «Faire ou faire faire». On peut le considérer comme faisant partie d'une ligne de conduite consciente et officielle, exprimée sous forme de loi ou de réglementation. On peut aussi le considérer comme un usage non codifié, fondé sur l'expérience ou un précédent. Ou encore, ce choix peut être la seule décision intelligente à prendre dans certaines circonstances.

Les arguments en faveur d'une politique d'achat de produits canadiens auprès de l'industrie canadienne de fabrication sont très valables; par exemple:

- L'accroissement du volume de fabrication au Canada multiplie les emplois pour les Canadiens, augmente les recettes fiscales et a d'autres effets multiplicateurs.

- Actuellement, il existe au Canada un potentiel de fabrication inutilisé, des chômeurs et des scientifiques, des ingénieurs, des techniciens et des gestionnaires sans emploi ou peu employés, et des matières premières insuffisamment façonnées. Les importations ne contribuent guère à améliorer l'utilisation de ces ressources.

- Si les firmes canadiennes n'approvisionnent pas une partie importante du marché intérieur, leur compétitivité diminuera, ou s'annulera même, tant au pays qu'à l'étranger.

- Les firmes canadiennes hésitent souvent à entreprendre la fabrication de produits dont les débouchés auprès de l'État peuvent être accaparés par les firmes étrangères, à cause de la supériorité des ressources et des techniques commerciales de ces dernières. Cette observation est particulièrement valable pour les domaines de pointe, qui présentent beaucoup de risques. Il y a danger qu'à court terme les fournisseurs canadiens ne disparaissent ou ne se manifestent plus, même dans certains domaines où leurs perspectives à long terme seraient très favorables.

- L'aptitude des usiniers canadiens à vendre des produits particuliers à des États et à d'autres clients étrangers serait handicapée si l'État fédéral ne leur achetait pas ces mêmes produits.

- La mise en œuvre d'une politique d'approvisionnement de l'État

²¹La nouvelle politique fédérale d'impartition devrait encourager cet accroissement.

favorable aux usiniers canadiens leur permettrait d'accroître fortement leur potentiel de recherche, et surtout de développement technique, et ainsi de s'ouvrir des débouchés.

– L'État ne devrait pas compter uniquement sur des sources étrangères pour son approvisionnement, car elles pourraient se tarir dans des circonstances graves.

– En tant que contribuables et en tant qu'employeuses de contribuables, les firmes industrielles canadiennes devraient plus largement bénéficier de l'utilisation des recettes fiscales.

– Certains États appliquent, avec peu d'aménité, des lois donnant l'exclusivité à leurs propres fournisseurs ou des directives administratives excluant toute soumission faite par des firmes étrangères. Bien que les entreprises canadiennes ne puissent ainsi faire d'offres de fourniture auprès de l'État étranger, les firmes de ce pays peuvent généralement soumissionner pour la fourniture d'approvisionnements à l'État canadien.

Les arguments défavorables à la politique d'achat de produits canadiens par l'État peuvent également être persuasifs, par exemple :

– Cette politique servirait à maintenir en vie précaire des firmes ou des industries débiles ou périlicantes. Les usiniers canadiens n'ont pas su faire face à la concurrence internationale dans le passé; aussi, cette politique n'aurait-elle aucun effet favorable. Il est même probable que les approvisionnements de l'État coûteraient encore plus cher.

– Les firmes canadiennes, y compris les succursales et les filiales de sociétés étrangères, ne fabriquent pas tous les produits nécessaires à l'État. Ce serait créer de l'incertitude et des problèmes administratifs que d'appliquer une politique à certains produits et non à d'autres.

– Les meilleurs produits, notamment dans les domaines de pointe, sont souvent de fabrication étrangère. Une politique d'achat de produits canadiens approvisionnerait l'État en de nombreux produits de deuxième qualité, et très probablement à un coût élevé.

– L'industrie manufacturière n'est que l'une des grandes sources des recettes fiscales, d'emplois et d'effets multiplicateurs. L'attribution de ressources plus amples à l'industrie extractive et au secteur tertiaire donnerait sans doute des résultats plus intéressants pour l'économie nationale.

– La plupart des activités manufacturières canadiennes se déroulent au Québec et en Ontario. Une politique d'achat de produits canadiens n'aiderait pas nécessairement les autres régions.

– Cette politique ne réduirait pas toutes les rivalités pour approvisionner l'État. Elle les réduirait simplement au groupe des industries canadiennes. L'usinier canadien dont la soumission a été repoussée n'est guère consolé par le fait que son concurrent heureux soit un Canadien bon teint.

– Les techniques et les besoins de l'État peuvent évoluer plus vite que l'industrie canadienne ne peut concevoir, mettre au point, fabriquer et faire accepter des produits équivalents à ceux qui proviennent de l'étranger. L'accroissement des délais pourrait entraîner une perte d'efficacité des administrations clientes, peut-être très coûteuse financièrement.

– Les matériels militaires, qui constituent une proportion importante de l'approvisionnement de l'État, répondent souvent à des cahiers des charges d'origine étrangère, et doivent donc être fabriqués à l'étranger pour

que leur coût ne soit pas trop élevé.

– L'économie canadienne est beaucoup moins protégée que celle de la plupart des autres pays. Les pays dont les entreprises sont dans l'impossibilité d'approvisionner l'État canadien peuvent dresser des barrières à l'approvisionnement de l'État par des entreprises canadiennes, ou même à l'importation des matières premières canadiennes.

– À moins de modification par un mécanisme de choix implicite, la substitution globale et permanente de produits canadiens aux produits étrangers pourrait déséquilibrer la balance des paiements du Canada, et réduire la capacité de manœuvre du gouvernement lors des négociations commerciales.

– L'industrie canadienne elle-même ne suit pas une politique générale d'achat de produits canadiens. Certes, des situations temporaires comme l'adoption, en août 1971 et ultérieurement, de mesures restreignant le commerce avec les États-Unis, peuvent favoriser l'achat de produits canadiens, mais la réduction des bénéfices est trop forte pour que cette politique soit adoptée à long terme.

Pour certains défenseurs de la politique d'achat des produits canadiens, cette expression signifie l'achat à une entreprise appartenant en totalité ou en majorité à des Canadiens. Pour d'autres, cela signifie acheter à des entreprises installées au Canada, peu importe qui les possède, plutôt qu'à des fournisseurs étrangers. Malheureusement, cette simple divergence d'opinion devient un problème très complexe dans la pratique. Par exemple, il est possible que des produits achetés à une entreprise appartenant à des Canadiens ne soient basés sur un *apport canadien* plus faible que des produits achetés à une entreprise appartenant à l'étranger. De même, il se peut que du matériel acheté à une firme totalement canadienne et fabriqué au Canada s'appuie sur une technique, des cahiers des charges, et des brevets étrangers. En dernière analyse, les questions d'appartenance des firmes et de valeur ajoutée au Canada, et celle, connexe, de prépondérance technique, nécessitent l'intervention des autorités politiques.

Les observations ci-dessus n'épuisent pas les arguments en faveur de chaque ligne de conduite. Toutefois, ils montrent que l'adoption d'une politique d'achat de produits canadiens par le gouvernement fédéral ne sera pas une décision aisée. Mais il demeure que l'État dispose déjà de certains moyens pour avantager les firmes canadiennes et la fabrication au Canada. Par exemple, le ministère des Approvisionnements et Services peut préférer une soumission canadienne de 10 pour cent supérieure à une soumission étrangère. Il peut également accorder la préférence en se basant sur la valeur ajoutée au Canada. En ce qui concerne cette dernière, l'entreprise canadienne qui signe un contrat de fourniture à prix convenu doit accepter les conditions suivantes, outre les stipulations générales:

«1) L'entrepreneur doit utiliser le plus possible de main-d'œuvre et de matériaux canadiens pour la réalisation du travail, tout en tenant compte des facteurs économiques et des détails d'exécution du contrat.

2) Compte tenu de l'alinéa 1), l'entrepreneur doit employer la main-d'œuvre de la région où le travail est effectué si elle est disponible»²².

²²Ministère des Approvisionnements et Services, Conditions générales S-100A (Approvisionnements à prix convenu), Sections 20 (1) et (2).

L'État peut, d'un certain nombre de façons, accorder la préférence aux produits canadiens, sans avoir recours à une loi. Ainsi, il pourrait suivre l'exemple de certains États des É.-U., et accroître largement la marge du boni consenti aux entreprises canadiennes, particulièrement quand la valeur ajoutée au produit au Canada est forte, ou quand des licences canadiennes sont utilisées. Il serait également possible que les ministères concernés restreignent leurs sources d'approvisionnement, de façon à favoriser les fournisseurs canadiens. Ils peuvent conclure des accords exclusifs d'approvisionnement dans des conditions favorables pour l'État et les entreprises intéressées. Les entreprises canadiennes pourraient également obtenir des primes, au moment où les contrats de fourniture sont signés, afin de pouvoir accomplir un effort supplémentaire de développement technique et d'esthétique industrielle pour certains produits ou gammes de produits. D'autre part, il devrait être possible de conserver le boni accordé aux produits canadiens de qualité courante et d'accorder des bonis plus élevés, ou d'exclure les fournisseurs étrangers, en se basant sur des critères préférentiels et sélectifs²³.

Remarque sur les restrictions d'approvisionnement des États étrangers²⁴

Les directives et les méthodes d'approvisionnement des États ont fait l'objet d'une étude et d'un accord à l'échelon international. Par exemple, en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), les directives d'approvisionnement des gouvernements ont été soustraites à l'action du règlement fondamental anti-discriminatoire de l'Accord. D'autre part, en vertu du Traité de Rome, il est interdit, à quelques exceptions près, d'accorder un traitement préférentiel aux producteurs intérieurs, aux dépens des producteurs des autres pays membres. L'OCDE a mené pendant plusieurs années une étude sur l'approvisionnement des secteurs publics afin d'établir des lignes de conduite acceptables internationalement. Le volume rapidement croissant de l'approvisionnement des secteurs publics des pays industrialisés semble avoir éveillé l'attention internationale à ce sujet.

La loi préférentielle la plus connue des Canadiens est sans doute la loi «Buy American». La première loi a été adoptée en 1933, au cours de la crise économique; elle traçait les lignes directrices pour les secrétariats de l'Administration des É.-U. et les offices autonomes achetant des biens pour l'utilisation publique. La loi exigeait que ces biens soient d'origine étatsunienne, à moins que:

- le directeur du secrétariat ou de l'office ne se soit assuré qu'un tel achat était contraire à l'intérêt public;
- le directeur du secrétariat ou de l'office ne considère le prix comme beaucoup trop élevé;

²³Le Parlement et l'Auditeur général peuvent cependant s'opposer à l'exclusion des fournisseurs étrangers s'il en résulte une hausse des prix d'achat dépassant les limites «raisonnables» et les compensations attendues.

²⁴Une étude beaucoup plus complète sur ce sujet figure au chapitre III de l'ouvrage de Robert E. Baldwin, *Nontariff Distortions of International Trade*, The Brookings Institute, Washington, D.C. 1970.

– ou que les fournisseurs étatsuniens ne puissent fournir la quantité de matériaux requis, ou la qualité exigée.

Un décret ultérieur, portant le n° 10582 et promulgué en 1954, précisait que les produits seraient considérés comme d'origine étrangère si la valeur qui leur avait été ajoutée à l'étranger dépassait 50 pour cent de la valeur totale. Le décret stipulait également que le prix intérieur serait considéré comme déraisonnable s'il dépassait de 6 pour cent le coût de l'article étranger livré, droits de douanes inclus. On pourrait déroger à cette règle dans l'«intérêt national». D'autre part, les secrétariats et offices autonomes étaient tenus, en vertu du décret, d'accorder une proportion raisonnable de leurs commandes aux petites entreprises commerciales et aux firmes installées dans des régions à chômage très élevé. En 1955, le boni consenti aux entreprises de ce genre s'est élevé à 12 pour cent.

Une autre méthode discriminatoire de certaines administrations étrangères, bien connue de certains usiniers canadiens, est l'exclusion de leurs soumissions pour certaines catégories de produits, le matériel électrique lourd par exemple. Cette pratique apparaît fort criticable, surtout lorsque les administrations canadiennes n'imposent pas les mêmes restrictions. Des trois types d'adjudication : publique, sélective et privée, les gouvernements de l'Europe occidentale, semble-t-il, préfèrent la troisième, et négligent la première. Par contre, le gouvernement des États-Unis utilise beaucoup la méthode des appels d'offres pour les fournitures ne concernant pas la défense. Bien entendu, il est possible qu'un gouvernement accepte le principe de permettre des soumissions étrangères à ses appels d'offres, tout en les sabotant par la dissimulation de données essentielles. Les soumissionnaires étrangers se heurtent à d'autres barrières, comme l'obligation de résidence, des délais de soumission très courts et des exigences de réciprocité dans la balance des paiements.

Les faits indiquent que les gouvernements accordent habituellement une certaine préférence aux entreprises de leur pays pour la fourniture de biens et de services pour le secteur public. Les conditions générales suivantes restreignent l'aptitude des usiniers canadiens à faire des soumissions d'approvisionnement auprès des ministères et offices des États étrangers :

– Dans les domaines des travaux publics et du génie civil, les appels d'offres sont habituellement limités aux firmes autochtones ou aux sociétés étrangères qui peuvent prétendre aux mêmes privilèges.

– Dans les cas où les deux soumissions les plus basses sont égales, on accorde la préférence à la firme autochtone.

– Pour les fournitures de la défense, et spécialement lorsque les firmes autochtones peuvent fabriquer les produits de pointe désirés, on accorde la préférence à ces dernières.

– On accorde un traitement préférentiel aux petites entreprises, à celles qui sont nouvelles et aux firmes installées dans les régions à fort chômage.

– Sauf s'il existe des accords bilatéraux ou multilatéraux, des pressions officielles peuvent s'exercer sur les pays grands exportateurs de denrées de première nécessité et de matières premières, pour qu'ils achètent, en retour, des produits de pointe de leur client, afin d'équilibrer sa balance des paiements.

Programmes d'impartition des recherches

Comme nous l'avons mentionné au début du chapitre, le gouvernement fédéral a annoncé, au printemps de 1972, qu'il prendrait les mesures nécessaires pour faire exécuter ses travaux de R & D par les laboratoires industriels canadiens.

Cet aspect de la politique globale d'impartition est dû à l'action du ministre d'État aux Sciences et à la Technologie. Au début, on accordera des contrats pour la réalisation de programmes de R & D, mais dans certains cas, il s'agira d'extensions de programmes internes. On cherchera spécialement à encourager la recherche et l'innovation dans l'industrie manufacturière. Plus tard, on étendra les avantages de la nouvelle politique aux autres firmes et au secteur tertiaire. Les ministères et offices fédéraux se fixeront des critères pour l'exécution des nouveaux programmes de R & D, soit par l'industrie privée, soit par eux-mêmes, s'il existe des raisons puissantes d'agir ainsi.

Parmi les autres aspects de la nouvelle politique, retenons les suivants:

- Bien que quelques programmes de recherche de l'année financière 1972-1973 n'aient pas été attribués et puissent être touchés, la politique ne sera pleinement appliquée qu'avec l'exercice 1973-1974.

- Aucun pourcentage d'impartition des travaux de recherche de l'État ne sera fixé comme objectif.

- Le ministère des Approvisionnements et Services s'occupera de trouver les entreprises qui exécuteront les travaux de R & D de l'État sous contrat. Le ministère n'a acquis aucune expérience en ce domaine.

- Il n'y aura aucun congédiement, aucune mise à pied au sein des effectifs de R & D de l'État.

- La nouvelle politique vise à créer de nouveaux emplois dans les laboratoires industriels et ailleurs.

- Dans la plupart des cas, les contrats de R & D seront accordés aux firmes établies au Canada.

Ainsi qu'on le prévoyait, la nouvelle politique a été généralement bien accueillie par l'industrie; quelques chercheurs de l'État sont cependant moins enthousiastes. Il faudra quelque temps encore pour savoir si, en pratique, elle sera couronnée de succès. Elle s'ajoute à la panoplie des programmes fédéraux d'aide à l'industrie; cependant, ce sont les ministères et offices fédéraux qui proposent les programmes en fonction des besoins connus de l'État, et non les secteurs de l'industrie ou les firmes en fonction de leurs possibilités et besoins particuliers.

Bien que nous ayons révisé le texte original de la section finale du chapitre IV après avoir pris connaissance de la nouvelle politique, cette dernière n'a pas rendu superfétatoire une courte récapitulation de la situation qui prévalait naguère. De plus, comme l'impartition des travaux de recherche ne représente qu'une facette d'une meilleure diffusion des résultats de la recherche, il en existe d'autres à envisager. L'analyse qui suit s'appuie sur les principes et traite spécialement du palier fédéral²⁵.

Ce n'est pas une nouveauté que de dire que les laboratoires fédéraux ont fait des travaux de R & D qui auraient pu être exécutés plus efficacement par les laboratoires de l'industrie. Ce point de vue a été corroboré de

diverses manières, dont trois se signalent par leur importance. Tout d'abord, l'industrie manufacturière de la plupart des pays industriels a exécuté un volume de travaux de R & D constamment plus élevé qu'au Canada, et les secteurs publics de ces pays en ont effectué des proportions moins élevées qu'ici. En deuxième lieu, le Canada a compté énormément sur l'acquisition des techniques étrangères. Et, troisièmement, les laboratoires industriels sont plus près des clients que les laboratoires de l'État. D'autre part, les administrations publiques ont certaines exigences en matière de recherche, auxquelles les laboratoires industriels en peuvent toujours satisfaire complètement; on peut mentionner, entre autres, certains travaux de recherche concernant la sécurité et la défense nationale, la plupart des travaux relatifs aux codes, normes et règlements, et les programmes qui dépassent les besoins ou la capacité de financement ou d'exécution de l'industrie. Dans le passé, les ministères et offices fédéraux ont, naturellement, eu recours au secteur privé pour l'exécution de certains de leurs travaux de recherche. Les statistiques disponibles révèlent qu'au cours des exercices 1963-1964 à 1970-1971, les contrats d'impartition de la R & D de l'État et les programmes d'aide à frais partagés avec l'industrie ont absorbé en moyenne 19 pour cent du total des crédits fédéraux de R & D²⁶.

Le tableau n° IV.2 donne la ventilation, par ministères et offices fédéraux, des crédits de l'exercice 1971-1972 aux programmes internes de R & D, aux travaux de R & D exécutés dans l'industrie, aux travaux de recherche universitaire et autres. Les chiffres confirment que le ministère de l'Industrie et du Commerce occupe un rôle central pour le financement des travaux de R & D exécutés par l'industrie; cet appui, cependant, a été fourni dans le cadre des programmes PAIT, IRDIA et DIP. Si l'on déduit la contribution du ministère de l'Industrie et du Commerce et l'appui à l'industrie fournis par les programmes IRAP et DIR du Conseil national de recherches et du Conseil des recherches pour la défense, on trouve le montant des travaux de R & D impartis à l'industrie, soit 45 millions de \$ ou 7 pour cent du financement fédéral total pour tous les secteurs. Ce chiffre représente également environ un tiers du montant des subventions, etc., des organismes fédéraux à la recherche dans les universités et ailleurs. Les organismes ayant fait le plus gros effort d'impartition ont été l'Énergie atomique du Canada, limitée et le ministère de la Défense nationale²⁷. Signalons également le minuscule effort d'impartition des ministères de l'Environnement, de la Santé nationale et du Bien-Être social, et de l'Agri-

²⁵L'examen détaillé des activités de diffusion des données scientifiques et techniques par l'État n'a pas été inclus; aucune observation n'a été faite, non plus, au sujet de la communication du savoir-faire technique entre les laboratoires de l'État. Un autre rapport de la série traite des activités actuelles de diffusion de l'information scientifique et technique, et autres activités d'impartition de la recherche, des huit administrations provinciales. Voir Andrew H. Wilson, *Les conseils de recherche dans les provinces au service du Canada*, Étude spéciale n° 19 réalisée pour le Conseil des sciences du Canada, Information Canada, Ottawa, 1972.

²⁶Les crédits du programme IRDIA ne sont pas compris dans ces chiffres. *Activités scientifiques: Coûts supportés par le gouvernement fédéral 1958-1959 à 1971-1972*; Ministère d'État aux Sciences et à la Technologie, Information Canada, Ottawa, novembre 1971.

²⁷La Commission de contrôle de l'énergie atomique a surtout soutenu la recherche universitaire.

Tableau n° IV.2—Prévisions budgétaires de l'exercice 1971-1972 pour le soutien fédéral à la R & D (en millions de \$)

Ministère ou office de l'État	Crédits aux programmes internes	Crédits à la R & D de l'industrie		Crédits à la R & D universitaire et autre	Totaux
		en millions de \$	% du budget du ministère ou de l'office		
Conseil national de recherches	50	9	7.6	59	118
ÉACL et CCEA	59	22	24.4	9	90
Environnement Canada	83	1	1.1	4	88
Ministère de l'Industrie et du Commerce	2	83	96.5	1	86
Agriculture Canada	68	0	0	1	69
Ministère de la Défense nationale	41	17	27.4	4	62
Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources	27	3	9.7	1	31
Ministère de la Santé nationale et du Bien-Être social	6	0	0	20	26
Ministère des Communications	12	4	25.0	0	16
Autres organismes	10	1	2.0	38	49
Totaux	358	140	22.0	137	635

Source: *Activités scientifiques: Coûts supportés par le Gouvernement fédéral de 1958-1959 à 1971-1972*; Ministère d'État aux Sciences et à la Technologie, Information Canada, Ottawa, novembre 1971.

culture, ainsi que le faible effort du Conseil national de recherches, particulièrement si l'on déduit les fonds du programme IRAP, et du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Il semble que la quasi-totalité des contrats aient été accordés aux industries de fabrication ou de transformation.

La nouvelle politique d'impartition de la R & D de l'État n'a pas pour objet, évidemment, de virer les quelque 350 millions de \$ de crédits internes, ou l'ensemble des montants équivalents pour les années à venir, au financement de contrats de R & D réalisés par l'industrie. Il semble que l'ensemble des crédits aux programmes PAIT, DIP, IRAP, DIR et IRDIA (soit environ 100 millions de \$) pourrait dépasser le montant global des contrats d'impartition pour quelques années encore. D'autre part, si le programme d'impartition de la R & D de l'État se révèle intéressant, certains des cinq programmes ci-dessus pourraient perdre de leur intérêt²⁸.

La Société canadienne des brevets et d'exploitation ltée (SCBEL) est une société de la Couronne qui n'effectue aucun programme de recherche, et n'en parraine que fort peu actuellement; elle a essentiellement pour fonction de communiquer les *résultats* des recherches à l'industrie, en accordant des licences pour les inventions des organismes provinciaux et fédéraux et des universités, qu'elle a brevetées selon son mandat²⁹. Constituée en 1947 par le Conseil national de recherches, la SCBEL était habilitée, dès la fin de l'exercice 1970-1971, à prendre des brevets pour tous les ministères et offices de l'État, et à les administrer³⁰. Elle a conclu des accords avec 23 universités canadiennes et 14 organismes provinciaux et autres fonctionnant en tout ou partie grâce aux fonds publics. Depuis 1947, la SCBEL a reçu des projets de brevets de la part de 29 ministères fédéraux et environ 3 000 projets au total, dont 249 au cours de l'année financière 1970-1971 seulement. L'origine de ceux-ci est indiqué au tableau n° IV.3. Sur ces 249 projets:

- 40 pour cent concernaient des instruments;
- 20 pour cent concernaient des opérations telles que la séparation, le mélange et le façonnage;
- 30 pour cent concernaient à parts égales les domaines électrotechnique et électronique, chimique et métallurgique, et mécanique;
- 10 pour cent concernaient les médicaments, les denrées alimentaires, les textiles, les pâtes et papiers, etc.

Au cours de l'exercice 1970-1971, la SCBEL a déposé des premières demandes de brevets pour 57 inventions au Canada, et 244 demandes à l'étranger. Depuis sa création, la SCBEL a déposé des demandes dans 61

²⁸Notons, en passant, qu'à l'inverse les ministères et offices fédéraux entreprennent des travaux de recherche, d'essai et d'études pour les besoins de l'industrie, et payés par elle. Le Centre des techniques de fabrication de la Division de mécanique du Conseil national de recherches est très actif dans ce genre de travaux. Certains laboratoires de l'État louent quelques installations à des firmes industrielles, telle la soufflerie du Conseil national des recherches à Ottawa.

²⁹D'autres observations sur l'activité de la SCBEL ont été faites dans un autre rapport de cette série. Voir: Andrew H. Wilson, *L'invention dans le contexte actuel*, Étude spéciale n° 11, réalisée pour le Conseil des sciences du Canada, Information Canada, Ottawa, 1970, pp. 33-36.

³⁰La SCBEL n'est pas toujours chargée de la totalité de la gestion. Par exemple, le ministère de la Défense nationale s'occupe de breveter ses inventions, et la SCBEL est responsable de l'exploitation commerciale ultérieure de celles que le ministère juge bon de mettre à sa charge.

Tableau n° IV.3—Sources des projets de brevet présentés à la Société canadienne des brevets et d'exploitation, ltée, au cours de l'année financière 1970-1971.

Ministère ou office	Nombre de projets
Conseil national de recherches	55
Ministère de la Défense nationale	10
Énergie atomique du Canada, limitée	20
Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources	21
Ministère des Pêches et Forêts	18
Agriculture Canada	5
Autres ministères et offices fédéraux	10
<i>Total partiel concernant le secteur fédéral</i>	<i>139</i>
Universités	96
Conseils de recherches provinciaux	6
Autres organismes	8
Total général	249

Source: Rapport annuel pour 1970-1971 Société canadienne des brevets et d'exploitation limitée, Ottawa, 1971.

pays différents et a accumulé des brevets pour 968 inventions différentes. Au 31 mars 1971, la société recevait des droits de 144 firmes différentes pour les licences de 261 inventions, sur un total de 750 licences disponibles. Le total des droits encaissés par la SCBEL pour l'année 1970-1971 a atteint un peu plus de 481 000 \$ dont la plus grande part provenait d'un faible nombre d'inventions. Au cours de l'année, la Société n'a dépensé que 41 762 \$ pour aider les détenteurs de licences à mettre au point les produits fabriqués sous licence, soit une diminution d'environ 30 000 \$ par rapport à l'année précédente. Voici une observation intéressante tirée du Rapport annuel de la Société pour 1970-1971 :

«Un montant de 36 000 \$ a été consacré, en 1970-1971, à aider financièrement les détenteurs de licences, pour la mise au point des produits fabriqués sous licence; une somme de 5 762 \$ a servi à la mise au point préliminaire de l'invention, afin de la rendre plus attractive aux acquéreurs de licences. La diminution du montant de l'aide financière accordée aux détenteurs de licences montre que ceux-ci utilisent de plus en plus le programme PAIT . . . Toutefois, les activités de l'année ont révélé que la SCBEL doit se tenir prête à aider rapidement des entrepreneurs pour un montant pouvant atteindre 35 000 \$».

La mise de fonds de l'État dans la SCBEL est de l'ordre d'un million de \$, principalement sous forme d'obligations. Les opérations de la Société ont été financées grâce aux redevances et aux droits de licence, aux revenus des placements, aux bénéfices provenant de la cession des placements, et aux droits de service. La SCBEL ne peut orienter les programmes de R & D de façon à accroître la valeur de son portefeuille de brevets. Au cours des dernières années, elle a resserré sa collaboration avec le ministère de l'Industrie et du Commerce, et elle a encouragé les détenteurs de licences à se prévaloir du programme PAIT.

La SCBEL a montré son utilité comme organe de diffusion du progrès technique; son activité, toutefois, n'a pas toujours été couronnée de succès. Elle n'a pas encore utilisé toutes ses possibilités, pour deux raisons (ainsi

que nous l'avons mentionné ailleurs³¹), à savoir que ses efforts timorés se sont étalés sur trop d'activités, et que les éléments de base dont elle disposait ne convenaient pas toujours à une exploitation industrielle. D'autre part, il est connu que l'industrie canadienne ne montre guère d'enthousiasme pour fabriquer des produits dûs à l'imagination des chercheurs de l'État.

Deux solutions aux problèmes d'efficacité de la SCBEL se présentent d'elles-mêmes. Tout d'abord, la Société pourrait conserver son indépendance, mais se procurer un financement supplémentaire afin d'accroître ses possibilités de lancer de nouveaux programmes de développement technique et d'exploitation, en concurrence avec le ministère de l'Industrie et du Commerce, s'il le faut. Cette initiative favoriserait la réalisation de programmes communs avec l'industrie, et accroîtrait les possibilités, et on l'espère la rapidité, d'un soutien aux efforts de développement technique. Deuxièmement, la Société pourrait être incorporée au ministère de l'Industrie et du Commerce, dans des conditions qui lui permettraient d'approuver plus rapidement l'octroi de crédits de développement technique et de pousser la vente des licences.

³¹Andrew H. Wilson, *L'invention dans le contexte actuel*, *op. cit.*, p. 35.

V. Le régime fiscal

Avant la parution du Livre blanc, les Canadiens pensaient qu'ils avaient le pire régime fiscal au monde. Maintenant, ils n'en sont plus tellement certains!¹

La fiscalité est un domaine fort complexe, surtout si on envisage le régime fiscal d'autres pays en même temps que celui du Canada. Le présent essai ne constitue pas une dissertation sur le sujet, mais n'est qu'un travail préliminaire visant trois buts: premièrement, l'étude du régime et des principes fiscaux canadiens, et de leurs effets encourageants ou décourageants sur l'industrie de notre pays; deuxièmement, la récapitulation des diverses étapes de la réforme fiscale au Canada, en commençant par le Livre blanc publié par le gouvernement fédéral en 1969²; troisièmement, l'étude de l'utilisation des stimulants fiscaux dans les activités d'innovation de pointe. Nous traiterons surtout de l'imposition du revenu des sociétés, sans omettre toutefois celle du revenu des particuliers et les autres formes d'imposition.

La complexité même des questions fiscales actuelles a limité le genre d'analyse possible dans un rapport aussi général que le nôtre³. L'étude est également limitée par le fait que les administrations fédérale et provinciales n'ont pas encore pleinement mesuré les effets de la loi sur la réforme fiscale récemment adoptée par Ottawa. Le présent chapitre traite donc des principales dispositions de la réforme et des principales modifications fiscales prévues dans les budgets fédéraux de juin et octobre 1971, et de mai 1972.

Il nous faut également signaler que le présent chapitre ne contient aucune comparaison fiscale, et qu'on n'a pas essayé d'établir de corrélations très poussées entre les taux de fiscalité et les activités d'innovation du secteur manufacturier. Dans le cadre des travaux de préparation du rapport, on a fait un certain nombre de sondages pour montrer, par exemple, qu'il était fiscalement plus rentable de fabriquer dans la province A plutôt que dans la province B, ou au Canada plutôt qu'aux États-Unis. Mais on a jugé que ces calculs dépassaient la portée du présent chapitre et du rapport pour trois raisons principales. Tout d'abord, les calculs mêmes et leurs explications sont très compliqués. Ensuite, leur simplification pourrait détruire la validité des résultats. Et, enfin, il faudrait faire un grand nombre de calculs pour illustrer les différences qui existent entre les problèmes fiscaux des grandes et des petites entreprises, et au sein de chaque branche industrielle. Les fardeaux fiscaux sont un peu comme des empreintes digitales: ils sont tous différents.

Le présent chapitre concerne particulièrement l'examen des questions de rentabilité et d'investissement contenu dans le rapport du Conseil des sciences lui-même, et les propositions de suppression des obstacles à l'innovation dans l'industrie⁴.

¹Anonyme.

²L'honorable E.J. Benson, ministre des Finances, *Propositions de réforme fiscale*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, novembre 1969.

³Par exemple, le rapport ne mentionne pas les règles fiscales de l'amortissement.

⁴Rapport n° 15 du Conseil des sciences du Canada, *L'innovation en difficulté*, Information Canada, Ottawa, 1971, pp. 20-22, 30, 31, 38 et 39.

Le régime fiscal canadien

Dans un éditorial écrit plusieurs mois avant la publication du Livre blanc sur la réforme fiscale, un observateur disait sans ambages :

«[Les Canadiens] ont toujours dû prendre des risques sous l'empire d'une Loi de l'impôt sur le revenu qui force les investisseurs audacieux à placer uniquement ce qui leur reste après déduction des impôts.

Par ailleurs, les lois fiscales des États-Unis sont devenues, en une trentaine d'années, tellement surchargées de stimulants à l'investissement que le gouvernement Nixon y a mis le holà.

Le droit fiscal américain est tellement rempli d'échappatoires, que les conseillers fiscaux arrivent à contourner bien des obstacles. Mais le fait qu'ils aient utilisé avec ruse ces stimulants légitimes ne peut rien changer au fait que ces mêmes stimulants ont créé l'empire industriel le plus puissant que le monde ait jamais connu ...

Les investisseurs hardis ne manquent pas au Canada, mais le régime fiscal les décourage. Il semble que, depuis les origines, les créateurs et les gestionnaires de notre régime fiscal aient considéré comme un péché de s'enrichir. On dirait que, depuis 1917, personne n'ait pensé que l'impôt sur le revenu pouvait être un instrument magnifique pour encourager les initiatives et développer notre pays, tout en demeurant une source de revenu pour les gouvernements. La Commission Carter a commis une bourde fatale en se préoccupant uniquement de l'équité du régime fiscal, sans essayer d'en faire un outil d'expansion économique»⁵.

Ces observations ne soulignent que quelques-uns des aspects du problème de la fiscalité au Canada et aux États-Unis et, en fait, les montrent sans doute en épingle. Néanmoins, elles montrent qu'un régime fiscal est plus qu'un moyen pour l'État de prélever des revenus, et qu'il peut jouer un rôle dans l'économie et dans l'entreprise audacieuse, qu'on peut le malmener, et que, par conséquent, il faut le repenser de temps en temps.

Comme nous l'avons dit plus tôt dans le présent rapport, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique donne au Parlement du Canada le pouvoir de prélever des deniers «par tout mode ou régime de taxation», sous forme d'impôts directs ou indirects. Les provinces, par ailleurs, ne peuvent prélever des deniers que «pour des fins provinciales», sous forme de contributions directes uniquement. Dans la pratique, l'interprétation juridique de l'expression «contributions directes» a permis aux provinces de taxer les personnes ayant un revenu, les détenteurs de capitaux, les héritiers et, dans le cas des taxes sur la vente, le dernier acheteur ou utilisateur. Les seules taxes que les provinces ne peuvent pas percevoir sont celles qui sont susceptibles de toucher d'autres personnes, par exemple les taxes d'accise et de vente prélevées à un niveau autre que le commerce de détail. Chaque province décide des pouvoirs fiscaux à donner aux administrations municipales.

Étant donné que les provinces sont loin d'avoir toutes la même assiette fiscale, le gouvernement fédéral a, au cours des ans, adopté

⁵James H. Gray, *This is Calgary*, juin 1969, p. 13.

certaines mesures, de concert avec les provinces, pour réduire les effets de ces disparités, en répartissant une fraction de ses recettes fiscales entre les provinces les moins riches, sous forme de virements de péréquation. Les accords de péréquation entre le gouvernement fédéral et les provinces ont généralement une durée de cinq ans. L'accord en vigueur actuellement remonte au 1^{er} avril 1972. Les deux paliers de gouvernement ont également pris des dispositions pour faciliter le recouvrement des impôts directs. Le gouvernement fédéral, par exemple, perçoit les impôts sur le revenu des particuliers pour toutes les provinces, sauf le Québec, et tous les impôts sur le revenu des sociétés pour toutes les provinces, sauf l'Ontario et le Québec.

Avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la réforme fiscale, le 1^{er} janvier 1972, le régime fiscal du Canada était le suivant :

Palier fédéral

Impôt sur le revenu des particuliers

Impôt sur le revenu des sociétés

Taxe sur les donations

Impôt sur les successions

Taxe générale de vente ad valorem sur les produits fabriqués au Canada et sur le prix dédouané des marchandises importées

Retenue fiscale sur les dividendes, etc., payés à des non-résidents

Droits de douane

Impôts sur les fonds en fidéicommiss administrés par les Caisses de participation différée aux bénéficiaires, et les compagnies d'assurances

Taxes d'accise sur les boissons alcooliques, le tabac, les allumettes, les produits de beauté et de toilette et divers articles de luxe.

Du 1^{er} mai 1966 au 31 mars 1967, le gouvernement fédéral a effectué un prélèvement spécial remboursable sur le revenu des sociétés et des compagnies de fiducie.

Palier provincial

Impôt sur le revenu des particuliers

Impôt sur le revenu des sociétés

Taxe sur les ventes au détail (sauf en Alberta)

Droits de succession (seulement au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique, en 1971)

Plus, dans toutes les provinces : taxe sur le carburant ; droit d'immatriculation des véhicules à moteur et droit sur les permis de conduire ; taxes sur les assurances ; impôt sur les paris hippiques ; taxes sur les boissons alcooliques et le tabac.

Et, dans certaines provinces : impôt sur les spectacles ; impôt sur l'exploitation forestière ; impôt sur l'exploitation minière ; taxe sur les cessions foncières ; impôt sur les télécommunications ; impôt sur les fourrures ; taxes sur les transferts de valeurs et divers autres impôts existant seulement dans une province.

Palier municipal

Impôt foncier

Taxe sur les établissements commerciaux

Taxe sur la consommation d'eau

Taxe pour les améliorations locales

Enfin, il existe toute une série de programmes qu'on ne désigne généralement pas sous le nom d'impôt, mais qui devraient en faire partie:

Assurance-chômage: programme national, appliqué par une commission fédérale et financé par les cotisations des employeurs, des salariés et du secteur fédéral.

Commissions des accidents du travail: fonds d'indemnisation des accidentés, créés par une loi provinciale, et auxquels les employeurs doivent contribuer en proportion du coefficient de risque d'accident dans leur secteur.

Assurance-hospitalisation: programme fédéral-provincial adopté par les dix provinces, et en vertu duquel les gouvernements fédéral et provinciaux acquittent les frais d'hospitalisation pour les assurés, qui participent au programme de façon différente, selon la province où ils sont domiciliés.

Régime des rentes du Québec et Régime de pensions du Canada: programme officiel obligatoire qui s'ajoute au régime universel de sécurité de la vieillesse, financé à même les recettes fiscales. Les employeurs et les salariés y versent des cotisations.

Les lois et les règlements fiscaux fédéraux s'appliquent à toutes les sociétés, où que soit leur siège, mais le fardeau des taxes municipales et provinciales, dont la nature et le taux varient selon les lieux, n'est pas réparti également dans tout le pays. Depuis toujours, on ajuste le taux de l'impôt en fonction de la situation économique, sociale et politique. Celui de l'impôt fédéral sur le revenu, par exemple, a changé plusieurs fois depuis le début de 1971, à la suite de nouvelles mesures budgétaires et de la réforme fiscale. Il existe également, aux trois paliers d'imposition, des exemptions, des abattements et autres redressements d'impôt et, en outre, les différents gouvernements peuvent offrir des compensations non fiscales, des subventions, des prêts à faible intérêt, etc. Le fardeau fiscal résultant de la fabrication rentable de 1 000 unités d'un produit ne sera pas le même à Saint-Jean de Terre-Neuve, à Hamilton (Ont.) et à Kelowna (C.-B.).

L'ancien régime fiscal canadien donnait prise à la critique pour un bon nombre de raisons dont celles-ci, pour l'industrie manufacturière:

- l'ensemble du fardeau fiscal désavantageait les sociétés canadiennes par rapport à leurs concurrentes étrangères, spécialement sur le marché nord-américain;

- la combinaison de l'impôt sur le revenu et des droits de succession encourageait la cession de firmes canadiennes à des groupes étrangers et, en général, décourageait l'accumulation de capitaux privés pour investissement dans de nouvelles entreprises;

- l'industrie manufacturière n'a jamais bénéficié de dégrèvements similaires aux dégrèvements pour épuisement accordés aux entreprises d'extraction minière et d'exploitation pétrolière et gazière;

- les gains de capital n'étant pas encore imposés au Canada, les pertes de capitaux subies dans des entreprises risquées ne pouvaient pas non plus être amorties;

- le gouvernement fédéral américain, contrairement au gouvernement canadien, ne prélevait pas de taxe de vente. Les consommateurs américains pouvaient donc payer moins cher le même article fabriqué dans un troisième pays.

Les récentes réformes de la loi fiscale ont, de concert avec un certain

nombre de mesures budgétaires prises en 1971 et 1972, modifié le régime fiscal canadien. Mais, en ce qui concerne la nature même du régime, il faut se rappeler trois points essentiels. Tout d'abord, il est fort peu probable que le fardeau fiscal des entreprises manufacturières de toutes les villes du Canada soit un jour identique, car les différences entre les ressources humaines et matérielles des diverses régions, l'accès aux débouchés ou le capital social ne disparaîtront pas entièrement. Deuxièmement, on ne peut se fier aux barèmes de l'impôt pour comparer le fardeau fiscal dans différents pays, car l'assiette, les déductions et autres éléments qui entrent dans le calcul du fardeau total ne sont pas identiques. Troisièmement, la composante fiscale du prix de vente final d'un produit n'en est qu'un des nombreux éléments. Sur le plan de la concurrence internationale, le Canada pourrait peut-être supporter un climat fiscal relativement moins favorable, à condition que les autres éléments du prix de vente par le fabricant soient, dans l'ensemble, plus attrayants que ceux qui s'imposent à leurs concurrents de l'étranger.

La réforme fiscale au Canada

La citation suivante est tirée d'un article paru dans un journal au début de 1970:

«Les technocrates financiers d'Ottawa, qui écoutent les discussions publiques suscitées par les propositions du Livre blanc, trouvent certainement difficile de déterminer les préférences des Canadiens en matière fiscale.

Certains groupes font plus de bruit que ne le justifient leur nombre ou la valeur de leurs arguments; on doit s'attendre à ce genre de réaction chaque fois qu'une question importante est débattue sur la place publique.

Cependant, il arrive fréquemment que même les éminences fiscales les plus logiques soient en total désaccord au sujet des modifications qu'il convient d'apporter au régime fiscal»⁶.

Le grand débat fiscal au Canada a débuté au début de 1967, lors de la publication du rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, dont le président était Kenneth L. Carter, aujourd'hui décédé. En novembre 1969, le gouvernement fédéral publia ses propositions de réforme de l'impôt sur le revenu, sous forme de Livre blanc, et de ce moment-là jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi de l'impôt sur le revenu (Projet de loi C-259) par le Sénat à la fin de décembre 1971, le débat a été particulièrement vigoureux.

Le gouvernement fédéral avait l'intention de promulguer des lois réformatrices dans chacun des domaines de la fiscalité qui sont de son ressort. Les droits de succession ont été largement modifiés en 1968. En 1971, ce fut le tour de l'impôt sur le revenu, et la réforme de la taxe de vente suivra probablement un jour ou l'autre. En attendant, les administrations provinciales ont également étudié la réforme fiscale. En Ontario, par exemple, il y a eu le rapport Smith, qui correspond au rapport Carter.

⁶Ronald Anderson, *The Globe and Mail*, Toronto, 3 mars 1970.

Il semble que les objectifs que visait le gouvernement fédéral en élaborant les propositions de son Livre blanc étaient les suivants :

- parvenir à une répartition plus équitable du fardeau fiscal selon la faculté contributive de chacun;
- gêner le moins possible la croissance économique et l'amélioration de la productivité mais, en même temps, évaluer les besoins sociaux présents et à venir;
- encourager le rapatriement des capitaux canadiens qui se trouvent à l'étranger, et réduire d'autres fuites;
- supprimer les abus, les échappatoires et le manque d'efficacité de l'ancien régime, en s'attaquant particulièrement aux gains fortuits et à la spéculation néfaste au point de vue social;
- augmenter modestement les recettes fiscales du gouvernement fédéral;
- simplifier le fonctionnement du régime, si possible;
- encourager les contribuables à se soumettre de leur plein gré au régime; et
- encourager les provinces à avoir recours au même régime que le gouvernement fédéral, afin d'améliorer le recouvrement des impôts.

Il ressort clairement du Livre blanc que le gouvernement fédéral considère le régime fiscal comme un outil permettant de modifier la politique nationale. Comme l'ont dit le Premier Ministre et le Ministre des finances, le Livre blanc est fondamentalement un document social qui décrit un régime permettant d'alléger le fardeau financier qui écrase les groupes à faible revenu, fardeau qui pourrait entraîner des répercussions sociales très fâcheuses si on ne l'allégeait pas immédiatement. Le Ministre des finances a indiqué, par exemple, que les augmentations d'impôt proposées pour les contribuables à revenu élevé et moyen étaient inévitables, en raison de l'étendue des services sociaux assurés par l'État et exigés par les Canadiens, et également à cause de la «configuration même du pays».

Le lecteur peut également voir dans le Livre blanc un document d'importance politique, par lequel le gouvernement se range du côté des groupes désavantagés. Mais il ne faut pas oublier que c'est également un document économique et que, en tant que tel, certaines administrations provinciales l'ont jugé insuffisant; il a soulevé le mécontentement de bien des personnes, dont la tâche est de faire fonctionner l'économie du Canada, et surtout des petits chefs d'entreprise qui voyaient disparaître les stimulants fiscaux dont ils bénéficiaient. Les administrations provinciales, devant acquitter de vastes dépenses publiques et ayant à faire face à d'importants déficits dans un proche avenir, s'inquiétaient, entre autres choses, de la façon dont seraient réparties les nouvelles recettes fiscales. De par la nature même de la réforme, et parce que certaines personnes bénéficiaient de rentrées notables exemptées d'impôt, il était inévitable que le Livre blanc proposât d'imposer les plus-values de capital. Dans les grandes lignes, ce genre de taxe avait déjà été accepté par les hommes politiques. Les seules différences qui opposaient les partis touchaient à des points de détail et non de principe.

Le Livre blanc proposait de modifier les principes directeurs de la politique fiscale à l'égard des stimulants spéciaux et des subventions pré-

férentielles. Par exemple, les avantages fiscaux dont jouissaient les firmes d'extraction minière et de production pétrolière et gazière ne seraient plus accordés que pour les activités de prospection et de mise en valeur des gisements. Aucun stimulant spécial n'était prévu pour la R & D industrielle. Toutefois, le Livre blanc signalait la nécessité de conserver certains stimulants:

«Le gouvernement n'ignore pas que certaines catégories d'activités ont continuellement besoin d'être stimulées. Des entreprises qui intéressent l'économie nationale et comportent des risques élevés promettent aussi des avantages exceptionnels: emploi de la main-d'œuvre canadienne, mise en valeur de nouvelles régions, encouragement du commerce et des progrès techniques et expansion du secteur secondaire. Une grande partie de l'aide de l'État à ces entreprises se traduit par des dépenses et par l'octroi de crédits. Le régime fiscal a cependant été utilisé depuis longtemps pour encourager ces entreprises, et le gouvernement estime que l'on devrait continuer de s'en servir dans des cas déterminés, lorsqu'une intervention de ce genre est bien comprise et pleinement justifiée»⁷.

La distinction que fait le Livre blanc entre les sociétés commerciales de personnes et les sociétés commerciales de capitaux s'appuie sur des différences dans la nature de ces sociétés, et dans leurs relations avec leurs sociétaires⁸. Elle reconnaissait également que, dans l'ensemble, les sociétés de personnes sont en concurrence avec des firmes de même nature, des entreprises individuelles et des sociétés en nom collectif, tandis que les sociétés de capitaux sont en concurrence avec d'autres grandes sociétés, canadiennes ou étrangères. Toutefois, la distinction entre sociétés de personnes et sociétés de capitaux, et le sort qui leur est réservé par le Livre blanc, montrent bien les difficultés d'une simplification excessive. Par exemple, il y a dans notre pays un bon nombre de sociétés de personnes, appartenant à des étrangers, qui ont des dimensions assez considérables et qui sont en concurrence surtout avec des sociétés de capitaux.

Le gouvernement proposait de supprimer le double taux d'imposition sur le revenu des sociétés et de lui substituer un taux d'imposition unique⁹. Le Livre blanc exposait que le taux inférieur d'imposition, soit 21 pour cent sur la première tranche de 35 000 \$ de revenu imposable, favorisait les petites sociétés de personnes, et pouvait leur donner un avantage notable sur les entreprises individuelles ou celles d'associés, non constituées en sociétés, dont les propriétaires sont assujettis à l'impôt sur le revenu des particuliers. En outre, de l'opinion des auteurs du Livre blanc, le double taux d'imposition n'a pas été efficace pour son coût et a été mésusé. Le Livre blanc ne propose aucune mesure spéciale supplémentaire pour les petites sociétés, *nouvelles* ou non, mais précise que certaines seraient, au point de vue fiscal, confondues avec les entreprises en nom collectif et

⁷*Propositions de réforme fiscale, op. cit., p. 7.*

⁸Les sociétés de personnes étant ordinairement des entreprises de faible envergure dirigées par des sociétaires, le lien entre direction et sociétaires est en général très fort. Les sociétés de capitaux sont ordinairement de grandes entreprises où le lien entre la direction et les actionnaires est fort ténu.

⁹Le taux inférieur d'imposition devait être supprimé progressivement en cinq ans.

individuelles. Autrement dit, le gouvernement fédéral ne se proposait pas d'encourager l'esprit d'entreprise, la personnalité et le goût du risque dans les petites sociétés, nouvelles ou non, par le truchement du régime fiscal.

Le Livre blanc renfermait des propositions en vue de modifier l'impôt payable par les particuliers, notamment en augmentant les exonérations fédérales, en ajoutant de nouveaux dégrèvements pour «les frais légitimes d'emploi», en modifiant le barème de l'impôt et en accordant l'équipartition du revenu sur plusieurs années à tous les contribuables qui sont des personnes physiques. D'autre part, les déductions pour frais de représentation allaient subir un contrôle rigoureux. Les plus-values de capital allaient être incluses dans les revenus et ne seraient pas imposées séparément, comme aux États-Unis.

Les critiques les plus importantes des propositions du Livre blanc peuvent se résumer ainsi :

- Les propositions de réforme ne visaient qu'une partie du fardeau fiscal imposé par le gouvernement fédéral, ainsi qu'une partie du fardeau total imposé par tous les paliers de gouvernement.

- Les avantages sociaux des propositions étaient peut-être plus faciles à discerner que les avantages économiques.

- Bien que l'adoption d'un impôt sur les plus-values de capital pût sembler inévitable, il ne fallait pas oublier que certains pays comparables au Canada, l'Australie par exemple, n'en ont pas.

- Ces propositions d'imposition des plus-values de capital ne tenaient pas compte de l'inflation qui est devenue permanente.

- Il y avait peu de choses dans les propositions pour favoriser la création de petites firmes, en particulier de firmes de pointe.

- Ces propositions semblaient s'opposer aux entreprises de «grande envergure», à un moment où les ministères faisaient tout leur possible pour encourager les entreprises canadiennes à se lancer dans la rationalisation, l'économie de dimension et la spécialisation.

- Ces propositions visaient à rendre le régime d'impôt fédéral sur le revenu plus équitable pour le contribuable, mais n'expliquaient pas pourquoi il serait équitable qu'un actionnaire important perdît la haute main sur sa propre firme.

- La distinction qu'elles faisaient entre sociétés commerciales de capitaux et de personnes n'était pas réaliste.

- Ces propositions semblaient, à tout prendre, favoriser la consommation plutôt que l'épargne.

- Ces propositions négligeaient de tenir compte des aspects et incidences du mode d'imposition sur le plan international comme aux États-Unis; les lois fiscales pourraient servir de moyen d'action sur le commerce international; mais le Canada a refusé d'agir ainsi.

- Ces propositions pourraient affaiblir les atouts du Canada dans les négociations futures avec les pays étrangers, pour la conclusion de conventions fiscales.

La loi fédérale de juin 1971 sur la réforme fiscale

Ce projet de loi a été présenté le 18 juin 1971 à la Chambre des communes

par le ministre des Finances, l'hon. E.J. Benson. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1972, sous une forme modifiée¹⁰.

Voici les principales modifications concernant l'imposition du revenu des particuliers:

– L'abattement à la base est augmenté et on compte d'autres frais déductibles, tels que les frais professionnels et de déménagement.

– La nouvelle matière imposable comprend la moitié des plus-values de capital, les allocations de formation professionnelle des adultes, les prestations d'assurance-chômage et les bourses d'études et de recherches dépassant 500 dollars.

– La loi permet deux modes d'équipartition du revenu: le calcul d'une moyenne générale, qui s'applique automatiquement lorsqu'une déclaration d'impôt indique un revenu de 10 pour cent plus élevé que celui de l'année précédente, et de 20 pour cent plus élevé que la moyenne des quatre années précédentes; et le report d'une partie du revenu sur les années suivantes, afin que les contribuables puissent répartir une rentrée d'argent exceptionnelle sur les années à venir et payer l'impôt par annuités.

– La loi hausse le plafond des cotisations déductibles aux Caisses de retraite autorisées, aux Caisses de participation différée aux bénéfices, et aux Caisses d'épargne-retraite.

Outre l'imposition des plus-values de capital, la loi effectue les modifications majeures qui suivent, aux impôts des sociétés et des actionnaires:

– Le dégrèvement pour dividendes est porté de 20 pour cent à 33½ pour cent, mais ce dégrèvement doit être inclus dans le revenu déclaré; de cette manière les actionnaires à revenu modeste en tirent plus d'avantages.

– La loi retient le taux inférieur de l'impôt sur les sociétés à titre de subvention aux petites entreprises; mais il est porté à 25 pour cent sur la première tranche de 50 000 \$ du revenu des sociétés commerciales de personnes canadiennes, jusqu'à un total cumulatif de 400 000 \$, après quoi aucun autre dégrèvement n'est plus accordé; le taux inférieur ne sera plus admis pour les sociétés commerciales de capitaux ou les sociétés aux mains d'étrangers.

– La moitié des plus-values de capital réalisées par les sociétés commerciales de personnes peuvent être distribuées, aux actionnaires canadiens, nettes d'impôt.

En vertu de l'article 123 de la nouvelle loi, les taux de l'impôt des sociétés n'ayant pas droit aux bénéfices du programme d'incitation des petites entreprises devaient diminuer de 1 pour cent par année, de 50 pour cent en 1972 jusqu'à 46 pour cent en 1976 et les années suivantes.

Le gouvernement fédéral s'est retiré des domaines d'imposition sur les héritages et les dons, à compter du 31 décembre 1971, mais l'impôt sur les plus-values de capital s'applique aux biens hérités ou donnés, après le décès du donateur.

La loi a établi deux règles générales concernant les plus-values de capital: en vertu de la première, la moitié des plus-values de capital est incluse dans le revenu des particuliers et le revenu des sociétés, et imposée au

¹⁰Un certain nombre de modifications budgétaires ont été apportées en juin et en octobre 1971, et en mai 1972, et il faut les examiner en même temps que les réformes. Les budgets sont l'objet de discussions plus loin dans le présent chapitre.

taux habituel; en vertu de la seconde, les contribuables peuvent déduire la moitié des pertes en capital de la moitié des plus-values de capital. En outre, les contribuables individuels peuvent déduire jusqu'à 1 000 \$ de pertes en capital de leurs revenus, les déductions étant faites dans l'année courante, l'année précédente ou n'importe quel nombre d'années subséquentes jusqu'à ce que les pertes soient compensées. Les plus-values de capital sont imposables normalement, et les pertes sont déductibles, lorsqu'un contribuable vend un bien, fait don d'un bien, ou lors d'un héritage. L'impôt sur les plus-values de capital concernant les dons ou legs faits à un conjoint est différé. La résidence principale est exemptée de l'impôt sur les plus-values et aucun impôt n'est payable sur une propriété personnelle vendue à un prix inférieur à 1 000 \$. Les plus-values de capital sont assujetties aux dispositions sur l'équipartition des revenus selon les deux modes prévus.

Comme l'impôt sur les plus-values de capital n'est pas rétroactif, la loi prévoit des règles spéciales pour le calcul des plus-values ou pertes postérieures au 1^{er} janvier 1972. Deux jours d'évaluation ont été choisis: le premier, le 22 décembre 1971, pour les actions canadiennes ordinaires et privilégiées cotées à la bourse, les actions étrangères cotées, la majorité des actions canadiennes échangées mais non cotées à la bourse, les droits de souscription et les droits d'achat de valeurs, cotés et non cotés, et certaines obligations convertibles de sociétés; le second, le 31 décembre 1971, pour tous les autres biens imposables, y compris la plupart des obligations du Canada, les actions étrangères non cotées, les obligations étrangères, les hypothèques, les placements immobiliers, une deuxième maison, les œuvres d'art de prix, et les actions de sociétés commerciales de personnes.

Contrairement aux propositions du Livre blanc, les programmes d'incitation fiscale concernant précédemment les industries minières et pétrolières ont été maintenus en vertu de la loi sur la réforme fiscale «afin de tenir compte des risques financiers de la prospection et de la mise en œuvre, de la compétition internationale pour les capitaux, et des programmes d'incitation offerts dans d'autres pays»¹¹. Ils sont, en fait, étendus afin d'englober les sociétés contribuables dont l'activité principale n'est pas l'industrie extractive, etc., mais qui néanmoins y prennent une part active. Des déductions d'impôt plus généreuses sont accordées pour les dépenses de prospection et de mise en œuvre à l'étranger. Après 1976, toutefois, les déductions pour épuisement ne seront plus accordées automatiquement, et devront être justifiées.

L'ancien régime fiscal ne permettait pas aux sociétés de déduire les intérêts versés sur les emprunts qu'elles avaient contracté pour acheter des actions d'autres sociétés, parce que les dividendes de ces actions étaient normalement exemptés d'impôt. Afin d'encourager les Canadiens à investir dans les sociétés canadiennes, la nouvelle loi permet de déduire entièrement des revenus les intérêts versés sur ces emprunts. La nouvelle loi permet aussi de déduire la moitié du coût de la clientèle et d'autres biens incorporels, à raison de 10 pour cent du solde non amorti, par année. La moitié du produit de la vente de ces biens doit être comprise dans le revenu.

¹¹L'honorable E.J. Benson, ministre des Finances; *Exposé de la Loi de 1971 sur la réforme fiscale*, Information Canada, Ottawa, juin 1971, p. 45.

D'autre part, la nouvelle loi établit des règles plus sévères pour la déduction des frais de représentation et autres frais nécessités par les affaires, et il n'est plus permis aux contribuables des professions libérales de calculer leur revenu en se fondant sur les sommes encaissées en espèces; dorénavant, il leur faut le calculer d'après les factures d'honoraires. Les Caisses populaires et les mutuelles d'épargne et de crédit sont également imposables à titre de coopératives, et ne sont plus exemptées d'impôt au cours des trois premières années suivant leur création. La nouvelle loi traite les sociétés de placement en valeurs mobilières et les sociétés d'investissement comme des intermédiaires entre leurs investisseurs-actionnaires et les sources d'où proviennent leurs revenus. La plupart des modifications à apporter à la taxation internationale du revenu n'entreront en vigueur qu'en 1976, afin de permettre la révision d'anciennes conventions fiscales et la négociation de nouvelles.

Il y a, par conséquent, de nombreuses différences importantes entre les dispositions de la nouvelle loi et le Livre blanc qui l'a précédée. Ainsi, le revenu des particuliers a été traité avec plus de générosité dans la loi que dans le Livre blanc. La loi a maintenu une version limitée du double taux d'imposition, cette «subvention aux petites entreprises», que le Livre blanc ne maintenait pas, et la distinction entre sociétés commerciales de capitaux et de personnes a disparu. La proposition d'une évaluation tous les cinq ans a subi le même sort. Le Livre blanc contenait plus de restrictions que la loi, en ce qui concerne les frais de représentation et de congrès nécessités par les affaires, et a modifié la base de calcul du revenu des contribuables des professions libérales. En vertu de la loi, la moitié seulement des plus-values de capital sont comprises dans le revenu, alors que le Livre blanc en incluait la totalité; par ailleurs, la loi considère les pertes avec un peu plus de générosité. Cependant, la réforme fiscale fédérale a introduit toute une série de complications nouvelles, de sorte que l'individu «moyen» et la société «moyenne» sont tenus de faire des calculs d'impôt et de tenir des écritures plus complexes qu'auparavant.

Observations sur les réactions des gouvernements provinciaux à la réforme fiscale fédérale

Ainsi que nous l'avons mentionné antérieurement, les seules provinces qui imposaient des droits successoraux en 1971 étaient les provinces de Québec, d'Ontario et de Colombie-Britannique. Aucune des dix ne levait d'impôt sur les plus-values de capital ou les dons. En se retirant du champ de l'impôt sur les héritages et les dons, le gouvernement fédéral a procuré à toutes les provinces l'occasion de prélever de nouveaux impôts, et de modifier ceux qui existaient déjà en tenant compte de la réforme fiscale. Des impôts provinciaux sur les plus-values de capital peuvent aussi être envisagés. Malheureusement, au moment de la rédaction du présent texte, la scène provinciale demeure plutôt confuse. Quelques modifications ont déjà été apportées; d'autres, cependant, font partie de propositions préliminaires ou de mesures législatives non encore adoptées par les Assemblées et Législatures. Les provinces, on le comprend, se montrent préoccupées au sujet du maintien des recettes fiscales qui étaient autrefois partagées avec le

gouvernement fédéral. Toutefois, la menace de la «double imposition lors du décès» résultant de l'impôt fédéral sur les plus-values de capital et des droits provinciaux de succession peut devenir un formidable obstacle à l'entreprise individuelle au pays. Au moment d'écrire ces mots, l'Alberta est le seul «refuge fiscal» pour l'impôt sur les héritages et les dons.

Les budgets fédéraux de 1971

Outre la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, les mesures budgétaires fédérales adoptées en 1971 renfermaient quelques modifications budgétaires normales. La politique fondamentale, dont s'inspiraient ces changements, a été exprimée brièvement dans le *Livre blanc de 1971 sur l'économie*, dans les termes suivants :

«Les politiques fiscale et monétaire ont été restrictives pendant toute l'année 1969 et les premiers mois de 1970, afin de ralentir l'essor de la demande en biens et services dans les secteurs public et privé, et de combattre les pressions inflationnistes. Une fois que l'excès de la demande a été éliminé des circuits commerciaux, la politique est devenue plus expansionniste. Pendant cette période, son objectif implicite a été d'orienter l'économie vers une croissance équilibrée et ordonnée, conforme à une politique de plein emploi et à une performance acceptable des prix et des coûts à long terme»¹².

Au nombre des modifications budgétaires proposées dans le budget de juin, nous relevons les suivantes :

– La suppression de la surtaxe de 3 pour cent s'ajoutant à l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, à partir du 1^{er} juillet 1971.

– Des modifications en vigueur à partir du 1^{er} juillet, concernant les cotes inférieures d'imposition, afin d'exempter les contribuables ayant un revenu imposable inférieur à 500 dollars.

– La suppression immédiate de la taxe fédérale de vente de 12 pour cent sur tout le matériel anti-pollution employé dans l'industrie manufacturière.

– L'abolition immédiate de la taxe d'accise de 15 pour cent sur les téléviseurs, les appareils radiophoniques et les chaînes à haute fidélité, leurs composants et autres appareils électroniques.

L'élimination des surtaxes frappant les particuliers et les sociétés était destinée à prévenir un palier dans la relance économique, à inciter le secteur industriel à faire de nouveaux investissements, et à stimuler la demande des consommateurs. La surtaxe avait d'abord été établie en 1968 et était prorogée d'une année à l'autre.

Le ministre des Finances, M. Benson, présenta un deuxième budget en octobre 1971. Les principales mesures fiscales annoncées comprenaient une nouvelle réduction de 7 pour cent de l'impôt sur les sociétés, exigible entre le 1^{er} juillet 1971 et le 31 décembre 1971, et une nouvelle réduction de 3 pour cent de l'impôt sur le revenu des particuliers, exigible au cours

¹²Chambre des Communes, *Procès-verbaux n° 154*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 16 juin 1971.

de la même période. La réduction de l'impôt sur les sociétés était conçue, selon M. Benson, de façon à accorder aux sociétés canadiennes le maximum de latitude pour surmonter les difficultés particulières auxquelles elles faisaient face, et pour saisir les occasions que leur offrait une économie en expansion. Le secteur des sociétés avait, selon lui, souffert des répercussions de la surtaxe américaine sur les importations et de la menace de nouvelles mesures, aussi bien que de la hausse du dollar canadien depuis qu'on l'avait laissé flotter, en juin 1970.

Les deux budgets de 1971 ont clairement eu des répercussions sur l'industrie manufacturière au Canada. Les intentions du gouvernement étaient de rendre cette industrie, ainsi que d'autres, en mesure de mieux soutenir la concurrence, de relever le taux des bénéficiaires et d'accroître les dépenses des consommateurs. L'Ontario était la seule province à appliquer des réductions correspondantes de l'impôt sur les particuliers. En décembre 1971, la Législature ontarienne adopta un projet de loi qui réduisait l'impôt provincial des particuliers de 3.6 pour cent pour la période de six mois du 1^{er} juillet au 31 décembre 1971 et de 3 pour cent pour l'année 1972.

Le budget de mai 1972

Les stimulants à l'industrie et l'aide aux personnes désavantagées constituaient les éléments principaux du premier budget de M. Turner. Les stimulants avaient pour objet de favoriser la création d'emplois et les investissements et de donner un certain contrepois au programme DISC des É.-U. Le Ministre a chargé l'industrie, de façon non équivoque, de créer des emplois et d'engager des capitaux. Au nombre des mesures proposées pour mener ce programme à bonnes fins, signalons :

- Le droit d'amortir en deux ans le matériel acheté en vue de la fabrication et de la transformation au Canada, en vigueur immédiatement.

- L'élimination de la taxe de vente fédérale de 12 pour cent sur l'équipement de recherche acheté par les fabricants pour mettre au point ou essayer les nouveaux produits ou procédés¹³.

- À compter du 1^{er} janvier 1973, la réduction du taux maximal de l'impôt des sociétés, soit de 49 pour cent, taux qui aurait existé aux termes de la loi sur la réforme fiscale, à 40 pour cent.

- À compter du 1^{er} janvier 1973, une réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés, applicable aux petites sociétés admissibles, de 25 pour cent à 20 pour cent.

- Une nouvelle extension du droit d'amortissement accéléré du coût des nouvelles installations de dépollution.

Stimulants fédéraux d'ordre fiscal aux activités de R & D industrielle

Depuis presque vingt ans, les sociétés exerçant leur activité au Canada avaient le droit de déduire une partie de leurs dépenses de «recherche

¹³L'imposition de cette taxe a suscité la mauvaise humeur de l'industrie à l'égard des ministres des Finances successifs; en effet, les achats de l'État et des universités en étaient exemptés.

scientifique» de leur revenu imposable. Les règles limitant le taux admissible ont été modifiées de temps à autre, mais elles ont permis des déductions atteignant 100 pour cent des dépenses courantes et d'immobilisations en 1961. L'article 72 de l'ancienne loi de l'impôt sur le revenu traitait des crédits affectés à la recherche.

Dès l'exercice 1962, une mesure générale de stimulation avait été insérée dans la loi, sous l'article 72A, pour une période expérimentale de cinq ans. En vertu de cette disposition, les sociétés pouvaient déduire de leur revenu imposable un supplément de 50 pour cent de toutes les dépenses effectuées au Canada en surplus des dépenses de la période de base de l'année 1961, et qui étaient admissibles aux termes de la loi. Tel que l'a présenté le ministre des Finances d'alors, l'hon. Donald Fleming, ce stimulant avait pour objet principal d'augmenter les dépenses de R & D de l'industrie et de lui signaler l'importance primordiale des travaux de recherche interne ou sous contrat au Canada. Il visait à donner de l'autonomie au potentiel de R & D d'un certain nombre de sociétés canadiennes, par rapport aux activités de recherche de leurs sociétés-mères à l'étranger. La période de base d'une seule année a été utilisée pour permettre aux sociétés contribuables d'acquérir d'importants avantages fiscaux. On avait choisi une période expérimentale de cinq ans parce que, dans les circonstances normales, la mise en œuvre de cette incitation donnerait rapidement des indications permettant de l'améliorer.

Cette période était suffisamment longue pour permettre aux sociétés de planifier les dépenses de R & D à l'avance. Le programme général de stimulants fiscaux était un exemple de mesure législative «autodestructrice».

Le stimulant fiscal prévu par l'article 72A fut mis en œuvre au moment où l'économie canadienne entrait dans une période d'expansion générale, qui s'est maintenue presque tout au long de la décennie. Les articles 72 et 72A, joints à d'autres programmes d'aide disponibles à l'époque, contribuèrent, grâce à leur portée, à la création d'un nombre assez important de laboratoires industriels au pays. L'influence majeure de l'article 72A sur la R & D industrielle s'exerçait en pratique sur les dépenses en immobilisations¹⁴.

Le stimulant fiscal causait aussi des difficultés. Une étude faite par le Conseil économique du Canada a révélé de nombreux avantages et lacunes de ce programme¹⁵. Citons, au nombre des *avantages*, ceux qui suivent :

- Aux termes de la description de la «recherche scientifique» qu'utilise le programme, les sociétés avaient la liberté de choisir quels projets elles voulaient réaliser et quelles sommes elles voulaient y consacrer.

- Le stimulant fiscal était plus accessible à cette époque que les subventions ou contrats de l'État.

- On encourageait quelques sociétés à entreprendre des activités de R & D de leur propre chef, ou à passer des contrats avec d'autres organismes canadiens.

¹⁴Aucune province n'a, jusqu'à ce jour, présenté des mesures d'ordre fiscal pour stimuler la R & D industrielle.

¹⁵Rapport du Comité de la recherche et de la technologie industrielles, au Conseil économique du Canada: *A general incentive program to encourage research and development in Canadian industry*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966, pp. 11-12.

– Le programme incitait des sociétés particulières à maintenir leur potentiel de R & D, après l'achèvement des travaux exécutés dans le cadre d'une subvention ou d'un contrat.

L'étude du Conseil économique montrait aussi que le programme d'incitation fiscale avait contribué à accroître l'effort financier global de R & D de l'industrie, mais que la pleine portée de ses effets ne pouvait être mesurée. Voici quelques *lacunes* constatées :

– Les sociétés qui avaient dépensé de fortes sommes au cours de l'année de base ne profitaient guère du programme, ou même pas du tout.

– La définition de la «recherche scientifique» utilisée pour le programme était trop restreinte, dans son interprétation et son application.

– La période expérimentale de cinq ans s'est révélée, en pratique, trop courte.

– Les dispositions concernant l'administration du programme laissaient à désirer.

À la suite de cette étude, le Conseil économique signala au gouvernement fédéral que le programme général de stimulation fiscale avait une telle importance pour l'industrie canadienne qu'il faudrait lui donner un pendant révisé, à son expiration, à la fin de l'exercice 1966¹⁶. Le Conseil recommandait, en outre, que le nouveau programme cesse de lui-même après dix ans, que le stimulant accordé ait la forme d'un crédit à valoir sur le montant de l'impôt à *acquitter*, et atteigne 25 pour cent de *toutes* les dépenses admissibles d'après les règlements du programme, et que les sociétés, dont l'impôt à acquitter ne serait pas suffisant pour absorber tout le crédit, reçoivent le solde sous forme d'un crédit à valoir sur les impôts futurs.

Les recommandations du Conseil économique du Canada furent publiées quelque huit mois après que le gouvernement fédéral eût annoncé, par la présentation du budget d'avril 1965, qu'il entendait remplacer le programme d'incitation fiscale par un nouveau programme de subventions. Le Conseil n'était pas d'accord à ce sujet, pour diverses raisons qui ont été exposées en détail dans l'étude publiée. Cette étude déclare, entre autres :

«Le principal objectif d'un programme général de stimulation de grande envergure, et facilement accessible au grand nombre, est de provoquer un accroissement des investissements pour étendre le potentiel technique d'exploitation des nouvelles idées et méthodes, et d'augmenter ainsi, à la longue, la productivité et l'efficacité de l'industrie canadienne. Dès que cette augmentation est obtenue, l'action de l'État dans le cadre du programme a trouvé sa justification. En conséquence, la formule qui consiste à offrir des stimulants sous forme de crédits à valoir sur les impôts actuels ou futurs est certes un moyen approprié d'atteindre l'objectif principal du programme, contrairement à l'octroi de subventions, qui peuvent être attribuées sans égard aux résultats»¹⁷.

En d'autres mots, le Conseil économique désirait encourager les tra-

¹⁶Conseil économique du Canada, *Deuxième exposé annuel: Vers une croissance économique équilibrée et soutenue*, Imprimeur de la Reine, décembre 1965, p. 192.

¹⁷*A General Incentive Program ... ouvrage cité*, p. 21.

vaux de R & D, et aussi accroître la rentabilité des efforts des sociétés canadiennes à l'aide du même programme.

Le gouvernement fédéral refusa de suivre l'avis du Conseil et retranscha l'article 72 A de la Loi de l'impôt sur le revenu. Vers la fin de 1966, le gouvernement présenta le programme fondé sur les subventions, qui est maintenant connu sous le sigle IRDIA¹⁸. Le gouvernement estimait que le programme de subventions, non rattaché au revenu imposable ou à l'impôt payable, serait plus satisfaisant et moins discriminatoire, qu'il atteindrait un plus grand nombre de sociétés, et qu'il serait plus aisé de répartir ses avantages. Le gouvernement avait, de plus, subi l'influence des vues de la Commission Carter, laquelle s'était fortement opposée à l'emploi de stimulants fiscaux.

Il a été déclaré, dans une étude de documentation réalisée pour le Conseil des sciences et publiée en 1970, que les dirigeants des services de R & D et des bureaux d'études de l'industrie préféraient un programme d'incitation fiscale, du type proposé par le Conseil économique, au programme IRDIA moins souple, et les contrats entièrement financés par l'État au programme PAIT à frais partagés ou à tout autre programme d'aide¹⁹. Depuis que l'étude a été publiée, toutefois, les termes des programmes à frais partagés, non seulement ont été rendus plus avantageux pour le demandeur, mais le climat économique est aussi devenu moins favorable à la rentabilité, comme au bon rendement des travaux de R & D de l'industrie canadienne.

Les propositions du Livre blanc en vue de la réforme fiscale ne faisaient aucune mention de stimulants fiscaux à la R & D dans l'industrie. Toutefois, l'article 37 de la nouvelle loi fiscale fédérale maintient les déductions à effectuer sur le revenu imposable des sociétés, qui étaient admissibles aux termes de l'article 72 de la loi ancienne. Les dépenses courantes et les immobilisations faites au Canada sont admissibles tout autant que les dépenses courantes faites à l'étranger.

Le régime fiscal est, à tous égards, un moyen assez imparfait pour encourager la R & D ou l'innovation de pointe. Il constitue, néanmoins, un moyen existant, et qu'on n'utilise pas assez, au Canada du moins. En vertu du nouveau régime fiscal fédéral, par exemple, les sociétés reçoivent une aide aux termes de l'article 37 de la Loi, mais ni les sociétés ni les particuliers ne peuvent tirer d'avantages spéciaux des redevances de brevets ou des droits de licence qu'ils reçoivent²⁰. L'inventeur indépendant n'obtient aucun avantage, ni d'ailleurs ceux qui économisent en achetant le savoir-faire technique élaboré ailleurs. L'industrie ne reçoit aucun encouragement à retenir les services d'inventeurs de profession.

Le programme fédéral d'incitation fiscale de 1962-1966 est depuis

¹⁸IRDIA – Loi stimulant la recherche et le développement «scientifiques». Ce programme a fait l'objet d'une brève analyse au chapitre III. En vertu du programme IRDIA, les sociétés peuvent demander que la valeur des subventions accordées soient déduites de l'impôt sur le revenu exigible.

¹⁹Andrew H. Wilson, *L'invention dans le contexte actuel*, Étude spéciale n° 11, réalisée pour le Conseil des sciences du Canada, Information Canada, Ottawa, juin 1971, p. 45.

²⁰Les dépenses effectuées pour l'obtention de brevets canadiens peuvent, toutefois, être amorties au cours de la durée du brevet. Aucune déduction n'est permise pour le coût des demandes rejetées.

longtemps révolu, et oublié en grande partie. Les divers travaux d'innovation reçoivent de l'aide principalement sous forme de subventions et de prêts. Toutefois, dans le budget de mai 1972, le gouvernement fédéral a proposé des réductions considérables du taux de l'impôt frappant les sociétés commerciales, et un amortissement accéléré des immobilisations des industries de fabrication et de transformation, mesures qui atteignent les mêmes objectifs que l'ancien programme d'incitation fiscale, mais qui s'appliquent à tout le processus d'innovation.

L'imposition des petites entreprises²¹

Selon les recommandations de la Commission Carter, il ne serait pas prudent de supprimer le plus faible des deux taux d'impôt sur les sociétés, sans prévoir quelque mécanisme, dans le nouveau régime fiscal, pour aider les petites entreprises nouvelles²². Le statut de *petite* entreprise ne suffit pas, aux yeux de la Commission, pour recevoir une aide spéciale sous forme de réduction d'impôt sur le revenu des entreprises commerciales ou industrielles. Il faut que la petite entreprise soit aussi *nouvelle*. Le Livre blanc, d'autre part, proposait d'éliminer le plus faible des deux taux d'impôt sur le revenu des sociétés. En pratique, toutefois, il existe peu de petites entreprises qui aient des revenus imposables pendant qu'elles sont encore nouvelles. Une fois assises, par contre, elles peuvent très bien en avoir. En fin de compte, la nouvelle législation fédérale de réforme fiscale a retenu le double taux d'impôt sur le revenu des sociétés, mais sous une forme modifiée. Comme on vient de le signaler, le taux le plus faible est de 25 pour cent de la première tranche de 50 000 \$ de revenu des sociétés commerciales de personnes canadiennes, mais il ne s'applique pas aux sociétés commerciales de capitaux ou aux sociétés aux mains d'étrangers. La nouvelle législation ne résout donc pas le problème des stimulants fiscaux spéciaux pour les petites entreprises nouvelles.

Il y a une province, toutefois, qui s'est penchée sur le problème des stimulants fiscaux spéciaux pour les petites entreprises²³. Il s'agit de l'Ontario. Fondamentalement, les stimulants que l'on y accorderait aux petites entreprises diminueraient le volume indispensable des investissements des particuliers dans celles-ci. En effet, pourvu qu'elle réponde à certains critères d'admissibilité, une personne investissant dans une petite entreprise pourrait bénéficier d'un crédit de 50 pour cent de ses investissements admissibles, à valoir sur son propre impôt sur le revenu. Elle pourrait ainsi déduire, durant sa vie, un total de 100 000 dollars, si le dit placement n'était pas retiré de l'entreprise. Les répartitions en espèces et le produit de la vente de l'entreprise ou de ses actions seraient imposés à 50 pour cent jusqu'à ce que les déductions réclamées précédemment soient

²¹Les problèmes des petites entreprises ont été analysés de façon plus détaillée au chapitre VII. Les observations du présent chapitre se rapportent aussi à ce dernier, mais nous avons trouvé bon de les inclure dans notre étude générale de la fiscalité.

²²*Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, K. Carter, président, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1967, vol. IV, p. 277.

²³*Technical Study on Tax Reform and Small Business*, Ministère ontarien du Trésor et de l'Économie, Imprimerie gouvernementale, Queen's Park, Toronto, décembre 1970.

récupérées. Ce mécanisme était conçu en vue de son intégration dans le régime de l'impôt sur les plus-values de capital.

La petite entreprise passe par trois phases d'activité, chacune présentant des problèmes différents et des situations fiscales distinctes, et nécessitant une aide particulière.

La première d'entre elles est le «démarrage», au cours duquel l'entreprise vit généralement de l'apport financier des particuliers et des institutions non bancaires, et n'aura probablement pas de revenu imposable. Il n'y a guère de raison d'accorder des stimulants fiscaux au cours de cette période, à moins qu'ils ne comprennent des dispositions généreuses, applicables au cours de la phase suivante, qui se révélera peut-être rentable, en d'autres mots, à moins qu'ils ne soient conçus comme des stimulants d'efficacité et de productivité à plus long terme et ne permettent à l'entreprise de réaliser des bénéfices excédant l'amortissement, les reports de pertes sur le prochain exercice fiscal et autres avantages déjà disponibles. En même temps, les administrations provinciales ne devraient pas accorder ce genre de stimulants pour contrecarrer l'effet de freinage de certaines dispositions de la législation fiscale fédérale. Mais peut-être vaut-il mieux aider les petites entreprises pendant leurs premières années d'existence, sans utiliser la fiscalité de quelque façon que ce soit.

La deuxième situation est celle du régime de croisière de la petite entreprise déjà assise, dont les activités n'ont guère évolué depuis un certain nombre d'années. De telles situations se retrouvent plus fréquemment dans les régions industrielles du pays que dans le couloir urbanisé Québec-Windsor. Aucune aide spéciale ne devrait être accordée aux entreprises se trouvant dans cette situation.

La troisième situation est celle du régime de croisière de l'entreprise bien assise, qui se développe rapidement et étend ses activités pour profiter des débouchés nouveaux et de l'extension des anciens. La firme peut être encore une société commerciale de personnes, ou avoir récemment émis des actions. Elle ne sollicite plus normalement l'apport de capital-risque; elle a fait ses preuves et obtiendrait aisément des prêts des banques à charte. Toutefois, en prenant la décision d'étendre ses activités, cette firme risque de se placer dans une situation plus périlleuse qu'elle ne l'était lors de son démarrage, puisqu'il y aura un volume plus grand de capitaux et d'emplois en cause. D'autre part, il semble injuste d'accorder des stimulants fiscaux aux seules petites entreprises qui sont en pleine expansion, et cette mesure pourrait entraîner des abus. Il se peut aussi que les stimulants fiscaux se révèlent inutiles lorsqu'il existe d'autres programmes officiels de subventions ou de prêts. Si l'on décide de les accorder aux petites entreprises, néanmoins, on devrait les réserver précisément à cette étape d'expansion rapide, en prenant les précautions nécessaires, sans être pour autant rebutantes. Les administrations fédérale et provinciales négocieront pour décider qu'elle sera l'autorité qui renoncera aux recettes fiscales correspondantes.

Quelques observations au sujet de l'impôt sur le revenu et de l'expansion régionale

L'article 71A de l'ancienne loi fédérale de l'impôt était entré en vigueur en 1963. Il exonérait les firmes de fabrication et de transformation installées dans les régions à lente croissance économique de l'impôt sur les sociétés pendant trois ans, à dater du début de leur production. Il leur permettait aussi d'accélérer l'amortissement des nouvelles machines, du matériel et des bâtiments installés dans ces régions à développer.

Le *Rapport annuel* pour 1965 du ministère fédéral de l'Industrie, gérant ce programme, a noté qu'au cours des deux années où le programme fut en vigueur, plus de 350 sociétés firent connaître leur intention de profiter des stimulants fiscaux et que 260 autres bénéficiaient du taux d'amortissement accéléré. Le rapport a noté cependant qu'on avait étudié l'incidence de l'article 71A, et que cette exemption d'impôt allait être remplacée, pour les raisons suivantes, par une subvention :

«L'exemption temporaire d'impôt n'est intéressante que pour les sociétés dont l'activité est rentable dès le début, ce qui est impossible pour la plupart des firmes, parce qu'elles doivent s'ouvrir des débouchés et faire des dépenses d'installation pendant leurs premières années d'activité. En outre, on a remarqué que les firmes modestes, du genre qui convient à beaucoup de régions à développer industriellement, éprouvent des difficultés de financement initial. En conséquence, le gouvernement a décidé de remplacer les avantages fiscaux accordés aux nouvelles entreprises de fabrication et de transformation par un régime de subventions pour immobilisations calculées en fonction de leurs investissements dans de nouvelles installations»²⁴.

La loi stimulant le développement de certaines régions fut adoptée par le Parlement en juin 1965. Elle prévoyait des subventions pour immobilisations concernant les nouvelles installations et facilitait une expansion certaine des firmes installées dans les régions à développer. L'entreprise dont la demande de subvention était acceptée pouvait toutefois choisir de la recevoir sous forme de crédit à valoir sur sa dette au titre de l'impôt. Les subventions elles-mêmes étaient exemptes d'impôt fédéral, mais ne réduisaient pas le montant des immobilisations à amortir. En même temps, le nombre de régions à développer passait de 35 à 81 puis, plus tard, à 91. Les dispositions de l'article 71A s'appliquaient toujours aux sociétés admissibles qui avaient commencé leur production commerciale avant le 1^{er} avril 1967 ou, si le ministre responsable l'admettait, quelques mois après cette date.

Parmi les provinces, seul le Québec a pris des mesures d'incitation fiscale dans le cadre de sa stratégie d'expansion régionale. Les allègements ou exonérations temporaires de taxes sont beaucoup plus utilisés par les administrations municipales de certaines provinces, et ceci avec l'appui des gouvernements provinciaux. En favorisant certains emplacements indus-

²⁴*Rapport annuel pour 1965*, ministère de l'Industrie, Imprimeur de la Reine, Ottawa 1966, p. 17.

triels, ces avantages compliquent encore les problèmes fiscaux des sociétés. De plus, comme nous l'avons déjà dit, les réductions d'impôts sans possibilités de report fiscal ne sont d'aucune utilité aux sociétés n'ayant pas de revenu imposable.

Quelques observations concernant l'impôt foncier

En monnaie courante, le total des revenus bruts des administrations municipales du Canada est passé d'environ 2.3 milliards de dollars, en 1963, à 7.7 milliards, en 1970, ce qui représente une augmentation de 235 pour cent en sept ans. En 1970, les virements conditionnels ou non des paliers fédéral et provincial représentaient 45 pour cent de ces revenus, alors qu'ils n'en atteignaient qu'environ 15 pour cent, en 1963. Vice versa, les taxes prélevées par les administrations locales dans tous les domaines représentaient 76 pour cent des revenus bruts en 1963, et 47 pour cent seulement en 1970. Cependant, la proportion de l'impôt foncier local n'a subi qu'une légère baisse entre 1963 et 1970 (passant de 86 pour cent à 85 pour cent). En numéraire, les impôts fonciers sont passés de 1.5 milliard de dollars, en 1963, à 3 milliards en 1970²⁵.

Ces impôts ne sont pas uniformes au Canada, et leur utilisation varie de province à province. Il est, par conséquent, très difficile de comparer leurs effets sur l'industrie en général, et sur le secteur manufacturier en particulier. On en est encore à l'étude des méthodes qui permettraient de comparer les divers régimes de taxation municipale. Certains de ces problèmes ont été étudiés dans un rapport récent :

«... Le taux de l'impôt foncier d'une municipalité dépend non seulement des méthodes locales de cotisation, mais aussi de la situation géographique et de la constitution physique de la municipalité, du type et de la qualité des services qu'elle fournit, ainsi que de ceux que fournissent d'autres administrations locales dont les besoins financiers ont été pris en considération pour établir la taxation municipale et, en dernier lieu, des méthodes utilisées par la municipalité et les autres administrations locales pour financer ces services. Chacun de ces facteurs, qui influent sur le taux de taxation, comprend, à son tour, d'autres variables trop nombreuses pour être énumérées ici ...»²⁶.

Les impôts fonciers constituent l'élément le plus apparent du fardeau fiscal imposé par les administrations locales aux sociétés et aux particuliers. Cette situation n'est pas sans causer de graves soucis. Les administrations locales sont bien conscientes de l'effet dissuasif des impôts fonciers élevés, mais elles savent également que le nombre et le coût des services qu'elles doivent assurer va en augmentant. Face à ses responsabilités sociales, économiques et financières croissantes, le palier local d'administration

²⁵Statistique Canada. *Finances des administrations publiques locales, Recettes et dépenses, Chiffres préliminaires*; octobre 1971, n° de cat. 68-203F.

²⁶Bureau fédéral de la statistique, *Principaux impôts et taux d'imposition – Administrations publiques fédérale, provinciales et locales*; ministère de l'Industrie et du Commerce, Information Canada, Ottawa, novembre 1971, n° de cat. 68-201, p. 39.

publique doit avoir accès à une assiette fiscale élargie et plus substantielle. Il pourrait résoudre le problème en imposant la plus-value de capital résultant de la vente d'une résidence principale, domaine qui n'est pas encore couvert par l'impôt fédéral sur les plus-values de capital. On peut aussi envisager d'autres solutions, comme l'impôt local sur le revenu, ou l'accroissement des virements du palier provincial. Une proposition récente, que nous examinerons plus loin, nous vient des États-Unis; il s'agit d'une taxe fédérale sur la valeur ajoutée (T.V.A.) permettant de payer l'enseignement public et, en même temps, de diminuer quelque peu la ponction effectuée sur le revenu des impôts fonciers locaux.

En ce qui concerne l'industrie manufacturière, les impôts d'affaires, qui sont moins onéreux, sont inclus dans le coût unitaire de production. Les alourdir revient à accroître les coûts de production, qui doivent être absorbés soit par le consommateur, sous forme de prix plus élevés, soit par l'entreprise, dont la rentabilité s'en trouve réduite, à moins, bien entendu, qu'elle ne réussisse à accroître sa productivité en proportion.

Quelques observations sur les conventions fiscales

Au cours des années, le Canada a signé un grand nombre de traités, conventions et accords bilatéraux en matière d'impôt²⁷. Ces conventions avaient généralement pour but de faciliter le commerce bilatéral, d'alléger le fardeau fiscal des ressortissants travaillant à l'étranger, en supprimant la double imposition, et de décourager la fraude fiscale. Toute convention conclue par le Canada et un autre pays a force de loi ici. Le ministère du Revenu national a pleins pouvoirs pour établir des règlements d'application des conventions. Les accords bilatéraux en matière d'impôt permettent aussi aux autorités compétentes des pays intéressés d'échanger au besoin des renseignements relatifs aux questions fiscales, lorsque le besoin s'en fait mutuellement sentir. Les pays industrialisés concluent normalement des accords fiscaux avec leurs principaux partenaires commerciaux, mais ils prennent aussi des mesures unilatérales dans le cadre de leur législation fiscale intérieure, afin de régler des problèmes tels que la double imposition, les revenus des non-résidents, etc.²⁸.

Les considérations qui rendent les accords fiscaux souhaitables sont les suivantes:

- les différences de portée de l'impôt sur le revenu des assiettes fiscales d'un pays à l'autre;
- les différences des méthodes de calcul de la répartition des revenus entre les pays concernés par les transactions entre sociétés mères et filiales;
- les différences existant entre les pays en matière de règlements sur la taxation des revenus des hommes d'affaires à l'étranger et autres visiteurs temporaires; et

²⁷Les conventions actuellement en vigueur ont été signées avec les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, le Danemark, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, l'Afrique du Sud, la Suède, la Trinité et Tobago et la République fédérale allemande.

²⁸La fiscalité fait aussi l'objet d'études par les institutions plurinationales. L'OCDE a, par exemple, conçu une convention fiscale modèle.

– les différences existant d'un pays à l'autre en matière de dividendes, redevances, loyers, honoraires de consultation et autres paiements à l'extérieur.

Les récentes réformes fiscales en matière d'impôt fédéral sur le revenu, adoptées au Canada, influenceront sur les conventions bilatérales actuellement en vigueur. La plupart des changements de portée internationale n'entreront cependant pas en vigueur avant 1976, afin de permettre aux autorités gouvernementales de négocier à nouveau les conventions actuelles et d'en conclure de nouvelles. Les principes généraux qui s'appliquent aux revenus de caractère international, tels que cités dans la nouvelle législation, sont les suivants :

«La nouvelle loi s'inspire des changements apportés au mode d'imposition du revenu international, mais en retient les caractéristiques essentielles. Les résidents du Canada continueront à être imposés sur leurs revenus de toute provenance et les impôts étrangers qui ont été payés relativement à ces revenus entreront en ligne de compte pour le calcul de l'impôt canadien. Les non-résidents seront toujours imposés sur leur revenu canadien provenant d'un emploi ou d'une entreprise et l'impôt sera étendu à certaines plus-values de capital qu'ils réaliseront. Le revenu de placements, reçu du Canada par des non-résidents, continuera à être imposé à un taux uniforme de retenue fiscale»²⁹.

Au même titre que les ententes sur le tarif douanier, le «savoir-faire technique» et les autres accords conclus par le Canada, les accords fiscaux contribuent donc à l'efficacité des exportations et à l'innovation technique dans le secteur secondaire. Tout comme le régime fiscal intérieur, la fiscalité internationale façonne le milieu d'action de l'industrie manufacturière. Il faut par conséquent que toutes ces conventions tiennent compte des besoins en débouchés de ces industries, d'une part, et de leurs besoins en capitaux et en savoir-faire technique, de l'autre.

La fiscalité dans les autres pays

Rares sont les Canadiens et firmes canadiennes qui ont une connaissance directe des fardeaux fiscaux imposés par les autres pays. La plupart savent néanmoins que des différences existent entre les régimes fiscaux canadien et étrangers, et que les fardeaux auxquels sont assujettis les particuliers et les sociétés sont rarement, sinon jamais, identiques. Malheureusement, pour comparer les charges fiscales sur le plan international, force nous est d'examiner non seulement les types et les taux d'imposition, mais aussi ce qu'ils englobent et excluent, ainsi que les biens et les services que les revenus fiscaux permettent en fait d'acheter. On comprend donc que l'impôt sur le revenu, dans son ensemble plus lourd dans certains pays ou plus léger dans d'autres, puisse offrir plus ou moins d'attraits pour les particuliers et les firmes du Canada, une fois que chacun a pris sa situation en considération.

²⁹Résumé du projet de loi sur la réforme fiscale, 1971, ouvr. cité. p. 65.

Le monde entier se sert de la fiscalité, non seulement pour alimenter les caisses de l'État, mais aussi pour atteindre des objectifs sociaux, économiques et politiques, voire, directement ou indirectement, techniques et scientifiques. Les circonstances, les modes, les pressions et les exigences changent; il en est de même des lois fiscales. Certains pays, par exemple, se complaisent de toute évidence dans leur rôle de refuge fiscal. Le Canada, comme beaucoup d'autres pays, effectue des retenues à la source sur les dividendes «exportés» aux actionnaires résidant à l'étranger. Les taux d'imposition sur les revenus gagnés à l'étranger et assujettis aux traités bilatéraux ne sont pas les mêmes. Les lois fiscales et les taux d'imposition peuvent être modifiés de temps en temps, pour encourager certains types d'activité économique, tels les investissements, les exportations et la consommation. C'est dans cet esprit que M. Barber, Chancelier britannique de l'Échiquier, a conçu ses récents budgets. On peut aussi se servir de la législation fiscale pour empêcher l'intrusion des concurrents étrangers dans le pays. Aux termes du GATT, on ne peut réduire les impôts directs pour encourager les exportations, mais il n'existe aucune restriction de ce genre relativement aux impôts indirects. La France, par exemple, utilise la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui est un impôt indirect, pour encourager les exportations et freiner les importations. Comme le note un éditorial paru récemment :

«La taxe sur la valeur ajoutée n'est pas imposée sur les exportations, leur donnant ainsi un avantage considérable, mais elle est perçue sur les importations. Elle rend ainsi les exportations françaises plus concurrentielles sur le marché mondial, tout en rendant les importations moins concurrentielles sur le marché français ...

Le Canada s'y prend de façon différente. Notre taxe de vente fédérale de 12 pour cent, ainsi que de nombreuses autres taxes sur les produits de luxe, tels l'alcool, le tabac et les produits de beauté, ne sont pas perçues sur les exportations, mais sur les importations, rendant nos exportations plus concurrentielles à l'étranger et les importations moins concurrentielles ici»³⁰.

Le système canadien n'est nullement à toute épreuve, puisque les pays recevant nos exportations peuvent grever ces dernières de taxes de vente. Il est possible aussi, de prendre des mesures contre les importations provenant des pays qui se servent de la taxe sur la valeur ajoutée. Les États-Unis, par exemple, n'ont pas de T.V.A., ni de taxe de vente fédérale, mais appliquent d'autres mesures protectionnistes, dont la plus récente est la création de la *Domestic International Sales Corporation* (DISC), dont l'activité changera sensiblement le barème des taxes que paieront les sociétés sur les bénéfices provenant de leurs exportations³¹.

Le Canada n'a pas été le seul pays à tenter des réformes fiscales, ces dernières années. Après bien des enquêtes publiques et des discussions, et des compromis politiques de dernière heure, le Congrès des États-Unis a finalement adopté, en décembre 1969, un projet de réforme fiscale. Les

³⁰*The Globe and Mail*, Toronto, 28 décembre 1971.

³¹On trouvera plus de renseignements sur la DISC au chapitre VIII.

mesures américaines devaient alléger, notamment, les impôts personnels des particuliers à faible revenu, tout comme les mesures canadiennes, d'ailleurs. Et tout comme ces dernières, les événements ont tôt fait de les modifier pour les rendre, en tant que réformes, bien décevantes. Une revue d'affaires fait les observations suivantes :

«La loi sur la réforme fiscale de 1969 devait donner le coup de grâce à ceux qui louvoyaient, en se servant des échappatoires du code fiscal. Jusqu'à présent, la loi semble avoir eu l'effet inverse; jamais le Fisc a-t-il autant gémi. En effet, la nouvelle loi contiendrait tant de nouvelles échappatoires, outre une rédaction obscure et enchevêtrée, que les responsables du Fisc demandent au Congrès de remanier la réforme, et un nombre croissant de dirigeants politiques du Congrès tendent à leur donner raison»³².

Entre-temps, les administrations des différents États ont leurs propres problèmes d'assiette fiscale. Ceux-ci ont été aggravés récemment par le droit qu'ont les États de prélever des impôts sur les gains réalisés hors de leurs frontières. Le Congrès a déjà été saisi de projets de lois fiscales inter-États, mais ceux-ci n'ont pas encore été adoptés. Le représentant du New Jersey, Peter W. Rodino fils, a exposé à la Chambre des représentants, le 25 juin 1969, l'étendue du problème fiscal inter-États. Il a commenté, entre autres, l'étude poussée faite à ce sujet par une des commissions consultatives dont il fait partie :

«Nous avons découvert que, parmi les quelques centaines de milliers de firmes qui font des affaires hors des frontières de leur État, la moitié ont moins de vingt employés, un nombre important ont moins de dix employés et une minorité appréciable en a moins de cinq. Pourtant, ces firmes vendent leurs produits dans de nombreux États et même parmi celles qui sont si petites que leurs chiffres d'affaires ne dépassent pas 200 000 \$, beaucoup vendent à l'échelle nationale.

Ces firmes tombent sous la coupe d'un nombre renversant de pouvoirs fiscaux. Au niveau des États, il existe 41 législations différentes concernant l'impôt sur le revenu des sociétés, 44 législations fiscales sur la vente et les prestations de service, 37 législations sur le capital-actions et 8 législations fiscales générales sur le chiffre d'affaires. De plus, le chaos et la confusion déjà existants ont été aggravés par la prolifération, au niveau local, de taxes d'affaires, dont les taxes de vente déjà appliquées par environ 3 000 municipalités, les taxes sur le chiffre d'affaires par plus de 1 000 d'entre elles, et les impôts sur les revenus des sociétés par plus de 200 administrations locales.

Dans ces circonstances, il n'est pas surprenant que cet imbroglio fiscal se soit détraqué ... »³³.

La situation fiscale n'est pas aussi désastreuse au Canada, mais étant donné les besoins pécuniaires des trois paliers d'administration publique, et la pérennité du dilemme inflation-chômage, il se peut que, dans un

³²*Business Week*, 28 novembre 1970, p. 50.

³³Congrès des É.-U., *Congressional Record*, Washington, D.C., 27 juin 1969, ES331.

proche avenir, les secteurs manufacturier et commercial pâtissent de conditions similaires. Les entreprises peuvent alors réagir de diverses façons; ce pourrait être l'évasion fiscale, ou encore une restriction géographique des ventes.

Quelques observations concernant la taxe sur la valeur ajoutée³⁴

En pratique, on calcule la valeur ajoutée par une firme industrielle à un produit en déduisant, du prix de vente de ce produit, les coûts, y compris les taxes, de toutes les matières premières, des différents éléments, de l'électricité, et de tous les autres biens que la firme fait venir de l'extérieur et qui interviennent dans le processus de fabrication. La valeur ajoutée est la mesure du rendement de la firme. Elle peut même servir, pendant une certaine période, à mesurer les variations de productivité d'un salarié. Aux mains de l'État, elle est parfois un moyen de mesure et d'analyse des rentrées d'impôt, moyen loué par les uns, critiqué par les autres.

Cinq des six États-membres fondateurs de la C.E.E. ont adopté la T.V.A. L'exception est l'Italie, mais, là encore, l'application n'a été que retardée. La France a été la première à l'utiliser, dès 1954. À l'extérieur de la C.E.E., elle existe au Danemark (depuis 1967), en Suède (1969) et en Norvège (1970). La Grande-Bretagne l'introduira en avril 1973, en remplacement de la taxe de vente et de la taxe spécifique d'emploi. D'autres pays, notamment l'Irlande et l'Autriche, se proposent de l'adopter aussi.

La récente polémique sur la réforme fiscale au Canada n'a pratiquement pas mentionné cette forme d'imposition. Aux États-Unis, par contre, une proposition actuellement à l'étude préconise l'application de la T.V.A. de façon relativement restreinte. Une revue professionnelle de l'industrie chimique écrit à ce sujet :

«Dans moins d'un an ou deux, les firmes américaines de produits chimiques auront peut-être à se soumettre à la taxe sur la valeur ajoutée, une invention américaine qui s'est révélée un des principaux facteurs du succès économique du Marché commun. Son adoption est de plus en plus probable, en raison de la nécessité dans laquelle se trouve le gouvernement fédéral de trouver un moyen efficace et rapide pour réunir les millions de dollars dont il a besoin pour financer l'enseignement public.

On dit souvent que la T.V.A. constitue un atout important des firmes européennes dans la rivalité internationale, notamment dans les domaines de l'automobile, des produits chimiques, des pneus et de la verrerie. Et certains hommes d'affaires et économistes soutiennent que les États-Unis ont besoin d'une taxe similaire pour affronter les Européens sur les marchés intérieurs et étrangers»³⁵.

La T.V.A., à un taux unique, a le mérite d'éviter les disparités économiques engendrées par la multitude des taxes de vente et autres imposées à diverses étapes de la fabrication et du commerce de gros et de détail. Dans la pratique, toutefois, on modifie quelque peu ce taux unique. Par exemple :

³⁴*Chemical Week*, 1^{er} mars 1972, p. 11.

³⁵*Ibid.*

- les exportations en sont exemptées afin d'encourager ce genre d'activité commerciale;
- les industries délicates, celle de l'alimentation, et les petites firmes par exemple, en sont soit entièrement, soit partiellement exemptées;
- la T.V.A. ne peut être obligatoire, comme c'est le cas dans la Communauté économique européenne, que jusqu'au niveau du commerce de gros³⁶.

En fait, la T.V.A. est une taxe générale de vente perçue d'une façon nouvelle. Elle diffère de la taxe sur le chiffre d'affaires qui frappe la valeur cumulative d'un produit à mesure que celui-ci passe par les diverses étapes de la fabrication et de la vente, sans tenir compte des impôts déjà payés. L'adoption de la T.V.A. par les membres de la C.E.E. a permis de remplacer les impôts sur le chiffre d'affaires et a harmonisé la perception des impôts indirects dans toute la Communauté. Selon les accords du GATT, il est permis de réduire la T.V.A. sur les produits destinés à l'exportation, mais non d'accorder d'autres concessions fiscales destinés à aiguillonner les exportations. Réciproquement, les importations des pays faisant des concessions fiscales sont assujetties à des taxes du type T.V.A., acquittées sous forme de taxe payée à la frontière, afin que les produits du pays puissent faire concurrence aux importations. Tout compte fait, la T.V.A. encourage généralement les exportations et, particulièrement, les exportations de produits de haute qualité et de prix élevé.

Les administrations publiques préfèrent des modalités de T.V.A. appliquées par les entreprises elles-mêmes, plutôt que par des fonctionnaires. C'est le régime à deux taux (un barème de base et un taux nul) qui est normalement le plus facile à appliquer, surtout si les petites entreprises sont exemptes de la taxe. Le rendement de la T.V.A. est sûr, parce qu'elle est prélevée à chaque phase de la fabrication et du commerce intérieur, et non seulement à la fin du processus, ce qui est le cas des taxes de vente qui ne frappent que le produit entièrement ouvré. La T.V.A. permet au gouvernement de mieux connaître et, par conséquent, de régulariser les profits à mesure que le produit chemine à travers les diverses phases d'élaboration et de commercialisation. Du point de vue de l'État, il est peut-être politiquement plus aisé de mettre en œuvre la T.V.A. que d'augmenter sensiblement les taux des anciennes taxes de vente pour accroître ses revenus. Mais le nombre d'entreprises et de transactions à surveiller est beaucoup plus grand que dans le cas de la taxe de vente au détail. Les fabricants et les commerçants sont sans doute moins enthousiastes que leur gouvernement, à l'égard de la T.V.A.; en effet si sa mise en œuvre incite les entreprises à tenir de meilleures comptabilités, elle les force en fait à en tenir *davantage*. Ainsi, avec la T.V.A., les frais de comptabilité augmenteront notablement.

Venant tout juste d'achever la réforme en profondeur du régime fédéral d'impôt sur le revenu, auquel viendront encore s'ajouter une série de modifications, le gouvernement du Canada ne cherchera vraisemblablement pas à embrouiller une situation déjà compliquée. Toutefois, si un gouvernement futur proposait d'autres réformes fiscales et songeait sérieusement à l'adoption de la taxe sur la valeur ajoutée, il devrait agir en collaboration avec les autorités provinciales.

³⁶La France, l'Allemagne et les Pays-Bas ont cependant étendu la T.V.A. au commerce de détail.

VI. Les programmes d'expansion régionale

Dans le présent chapitre, nous passerons en revue les récentes tentatives des administrations fédérale et provinciales pour encourager, par le truchement de programmes officiels, la création et l'expansion d'industries de fabrication dans certaines régions du Canada, en vue d'atténuer le déséquilibre de l'expansion régionale et de réduire les disparités économiques régionales. Au niveau fédéral, par exemple, la discussion a porté sur les responsabilités du ministère de l'Expansion économique régionale à l'égard du rôle de l'industrie manufacturière dans ce qu'on appelle, tout au long du chapitre, le dilemme général «expansion ou disparité». Au niveau provincial, les principaux organismes concernés sont les ministères de l'Expansion industrielle ou de l'Industrie et les organismes énumérés au tableau n° I.2 du 1^{er} chapitre, sous la rubrique «organismes de financement». Les ministères et offices provinciaux ont, bien entendu, de lourdes responsabilités au sujet de la résolution des problèmes d'expansion et de disparité, tant sur les plans *inter-régionaux qu'intra-régionaux*, et également pour la réalisation des objectifs pan-canadiens. Le présent chapitre passe sous silence l'activité des administrations locales, parce que leurs programmes sont trop nombreux et souvent si compliqués qu'on ne peut en traiter brièvement, et parce que les gouvernements provinciaux fixent un bon nombre des règles que les administrations locales suivent pour concevoir et appliquer leurs programmes.

Le présent chapitre ne vise pas à l'évaluation poussée de l'efficacité générale des programmes d'expansion régionale adoptés par le gouvernement fédéral ou par les provinces, entreprise qui dépasse de beaucoup les ambitions du présent rapport; on n'y trouvera pas non plus la liste complète des programmes ou une comparaison des conditions qu'ils imposent à leurs bénéficiaires respectifs.

Les documents qui ont servi à l'élaboration de ce chapitre ont également inspiré le rapport du Conseil des sciences. Ils ont, en particulier, influencé l'opinion du Conseil et du Comité de la recherche et de l'innovation industrielles lors de l'élaboration du chapitre sur les *Entraves à l'innovation* dans l'industrie manufacturière, et lors de la mise au point du concept d'une stratégie industrielle coordonnée¹. Il convient de remarquer, toutefois, qu'on n'a pas encore trouvé de méthode entièrement satisfaisante pour mesurer l'efficacité des programmes d'expansion régionale, isolément ou en groupe.

En guise d'introduction . . .

Au début, on pensait que le grand problème socio-économique du Canada était la modicité du revenu des ruraux. Plus tard, on a pris en considération les inégalités apparemment permanentes du revenu individuel dans les diverses régions et provinces. Dernièrement, le rythme rapide de la croissance de la population active au Canada, et la persistance d'un chômage total et partiel élevé, tant ici que dans l'ensemble de l'Amérique du Nord, ont compliqué le problème global. À l'heure actuelle, la nécessité de créer

¹Conseil des sciences du Canada, Rapport n° 15, *L'innovation en difficulté*; Information Canada, Ottawa, 1971, pp. 27-35 et 39-40.

des milliers d'emplois nouveaux dans un délai relativement court semble avoir relégué les inégalités du revenu individuel et la faiblesse du revenu des ruraux au second plan.

Les premières tentatives du gouvernement fédéral pour encourager l'expansion économique régionale ont eu lieu avant la Seconde guerre mondiale, sous l'égide de la Loi sur le «rétablissement» agricole des Prairies, adoptée en 1935, puis modifiée en 1937 et 1961. L'application de la Loi, dirigée de Regina, en Saskatchewan, fut confiée au ministère de l'Expansion économique régionale, lorsque celui-ci fut créé le 1^{er} avril 1969. L'adoption de la Loi sur l'utilisation des terrains marécageux des provinces maritimes, en 1948, marqua le début d'un autre programme qui relève également du ministère de l'Expansion économique régionale depuis avril 1969.

C'est la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole, adoptée en 1961, qui instaura le premier programme vraiment national. L'ARDA, comme on l'appelle, qui visait au départ à relever les revenus agricoles les plus faibles, était financé à parts égales par l'administration fédérale et les administrations provinciales. Les accords de l'ARDA, passés en 1965 entre le gouvernement fédéral et les provinces, et la loi de 1966, ont changé l'orientation du programme, qui s'attache désormais à remédier à la pauvreté rurale en général et non pas à rationaliser l'utilisation des terres. En 1966, on créa la Caisse d'expansion économique rurale (FRED) pour œuvrer dans une optique plus globale que ne le permettait l'ARDA, contre la pauvreté persistante et chronique de certaines régions rurales. La majorité des contributions financières à la Caisse viennent du gouvernement fédéral. Les secteurs qui bénéficient du programme sont l'agriculture, les pêcheries, le bâtiment, les transports, les industries de fabrication et de transformation. La Caisse a permis d'aider certaines régions des provinces atlantiques, de l'Est du Québec et du Manitoba. En 1969, le ministère de l'Expansion économique régionale a absorbé l'ARDA et la Caisse d'expansion économique rurale.

Le premier programme fédéral conçu spécialement pour venir en aide à l'industrie manufacturière canadienne fut le Programme d'expansion économique de certaines régions, entré en vigueur en décembre 1960. De cette date jusqu'en 1963, le programme a fourni des stimulants fiscaux sous forme d'amortissement accéléré. En juillet 1963, le programme fut repris par l'Agence de développement régional du nouveau ministère de l'Industrie. Les sociétés admissibles obtinrent, à titre d'incitation supplémentaire, une exonération d'impôt de trois ans. En juin 1965, ce stimulant fiscal fut remplacé par une subvention d'équipement variant selon une échelle mobile². Les régions à aider furent choisies d'après le taux élevé et persistant de chômage, la lenteur de la création d'emplois et la modicité du revenu familial non agricole. Lors de sa constitution, le ministère de l'Expansion économique régionale absorba ce programme et l'Agence de développement régional.

En décembre 1962, le gouvernement fédéral créa l'Office d'expansion économique de la région atlantique, afin de redonner vigueur à l'économie des quatre provinces atlantiques, par une injection de capitaux dans leur

²L'un des facteurs importants en faveur de ce changement était le petit nombre de firmes ayant un revenu imposable dans les trois ans qui suivent leur lancement.

infrastructure industrielle et la mise en place d'un appareil de planification pour l'expansion économique dans la région. L'Office disparut en avril 1969, lors de la formation du ministère de l'Expansion économique régionale, qui reprit ses programmes. On constitua une nouvelle commission qui, au lieu d'entreprendre des études et des dépenses, devait conseiller le ministre sur les problèmes économiques particuliers à cette région³.

La Société d'expansion économique du Cap-Breton (DEVCO) est un exemple d'entreprise mixte fédérale-provinciale. Cette société de la Couronne, constituée en octobre 1967, a pour but de donner, au nom du gouvernement fédéral et de celui de la Nouvelle-Écosse, une nouvelle base économique au Cap-Breton. À l'origine, les mines de charbon devaient disparaître progressivement et l'implantation de nouvelles industries, de fabrication surtout, qui allaient bénéficier d'une aide financière, devait fournir de nouveaux emplois. Toutefois, le redressement financier de la Sydney Steel Corporation et la hausse des prix mondiaux du charbon ont modifié les projets de fermeture des mines. La Société fait rapport au Parlement par l'intermédiaire du ministre de l'Expansion économique régionale.

Certaines des offensives lancées par les provinces, avec leurs propres capitaux, pour l'expansion économique et contre la disparité, grâce en particulier à l'encouragement de l'industrie manufacturière, ne datent pas d'aujourd'hui. Par exemple, le gouvernement de Terre-Neuve a accordé le statut de société de la Couronne à un certain nombre de petites industries manufacturières, peu après l'entrée de la province dans la Confédération. En 1957, la Nouvelle-Écosse créa une société de la Couronne, Industrial Estates Limited, en vue d'encourager l'implantation et l'expansion d'industries de fabrication dans la province. Au cours des années 1960, le Québec forma un certain nombre de sociétés d'État et d'entreprises à économie mixte (publique et privée) pour encourager l'implantation et l'expansion d'entreprises manufacturières de toutes sortes. En 1963, l'Assemblée législative de la Saskatchewan adopta une loi créant la Société d'expansion économique de la Saskatchewan (Saskatchewan Economic Development Corporation)⁴. Les programmes qu'offrent les administrations locales dépendent beaucoup du gouvernement qui est à la tête de la province. En raison de leur nombre et de leur variété, ils ne figurent pas dans le présent rapport.

Pour l'essentiel, les programmes régionaux du gouvernement fédéral et des provinces font que les régions, les provinces et les secteurs les plus riches aident les plus pauvres. L'indice le plus répandu pour mesurer les disparités entre régions, provinces et secteurs combine le revenu personnel et le taux de chômage, mais ces facteurs ne donnent pas une idée précise des différences de «qualité de la vie». Dans la pratique, les gouvernements se sont attaqué plus particulièrement au volet «expansion économique» du dilemme expansion-disparité, et se sont efforcés surtout de créer des em-

³Pendant sa courte vie, toutefois, l'Office d'expansion économique de la région atlantique engagea près de deux cents millions de dollars dans des travaux d'infrastructure ou autres. Les «autres» travaux comprenaient, par exemple, la construction de laboratoires et l'achat de matériel pour la Fondation de recherche de la Nouvelle-Écosse et pour le Conseil de recherche et de productivité du Nouveau-Brunswick.

⁴La Colombie-Britannique, par contre, n'a pas encore offert le genre d'aide financière qu'on trouve dans d'autres provinces.

plois ou de les préserver. Bien qu'ils accordent plus d'attention au tourisme que par le passé, le gouvernement fédéral et les provinces ont misé sur les entreprises manufacturières pour activer l'expansion et multiplier les emplois, et particulièrement sur les industries manufacturières utilisant les ressources naturelles qui se trouvent sur place, dans les régions les plus touchées par le chômage. Les raisons d'une telle attitude trouvent leur justification dans l'idée que l'effet de «multiplicateur industriel» permettra de créer et de préserver des emplois dans l'agriculture, dans l'industrie extractive et dans le secteur tertiaire. Ainsi donc, aussi longtemps que l'industrie manufacturière jouera ce rôle de premier plan dans la résolution du dilemme «expansion – disparité», les progrès faits par les gouvernements dans ce sens dépendront en grande partie du dynamisme de l'industrie manufacturière dans notre pays et de la santé de l'économie en général.

Le Canada, bien entendu, n'est pas le seul pays à avoir des problèmes d'expansion régionale et de programmes d'action, comme en témoigne l'article suivant, publié dans l'*Economist*:

«De tous les pays d'Europe, sauf l'Italie, c'est la Grande-Bretagne qui dépense le plus pour venir en aide aux régions en déclin. Pendant la plupart des années 1960, elle a consacré à l'aide régionale quatre fois plus que la France ou l'Allemagne. Cette aide était plus concentrée que partout ailleurs, sauf en Allemagne et aux Pays-Bas, puisqu'elle ne concernait qu'à peine un quart de la population britannique (par opposition aux deux cinquièmes de la population italienne ou française). L'explication est simple. L'aide britannique va aux centres traditionnels, maintenant en déclin, de l'industrie lourde britannique: Tyne et Wearside, Merseyside, les vallées minières du Sud du pays de Galles, Clydeside. Les Six, au contraire, ont toujours pensé que leurs régions défavorisées étaient ces zones rurales (surtout dans le Nord-Ouest et le Sud-Ouest de la France et le Sud de l'Italie) où l'exode rural a créé des problèmes qui, dans certains cas, ont pris des proportions de désastre social»⁵.

Au Canada, les origines du dilemme expansion-disparité régionale ressemblent donc plus à celles de la France et de l'Italie que de la Grande-Bretagne. Ce même article continue comme suit:

«Le meilleur atout de l'expansion régionale est, bien entendu, un taux de croissance élevé. La prospérité des Six (quelle qu'en soit la cause) a aidé les régions défavorisées de façon spectaculaire. Cela explique pourquoi l'écart entre le niveau d'emploi des régions riches et celui des régions pauvres s'est réduit dans tous les pays du Marché commun, sauf en Belgique. Le plus grand changement a eu lieu en Italie, où l'expansion des années 1960 s'est propagée jusque dans le Sud appauvri. L'explication n'en était certes pas uniquement l'exode rural. La multitude des prêts et autres stimulants offerts aux Italiens méridionaux a suffi à y attirer, entre autres entreprises, les industries de capital les plus importantes: l'acier à Tarente et les produits chimiques en Sicile. Par contre, le fossé du chômage se creuse

⁵*The Economist*, Londres, 16 octobre 1971, p. 72.

maintenant dans les régions pauvres de la Grande-Bretagne, où les investissements sont en diminution; et en temps de stagnation, les stimulants régionaux, quelle qu'en soit l'ampleur, ne peuvent pas grand chose»⁶.

Le Canada peut tirer deux leçons de cet article. Tout d'abord, il semble bien que le modèle économique général le plus favorable à l'expansion régionale soit un modèle de croissance rapide. Deuxièmement, les programmes d'expansion économique devraient littéralement déverser de l'argent dans les régions qui ont besoin d'une aide financière. Toutefois, les Six et la Grande-Bretagne ont une population beaucoup plus nombreuse, sur un territoire bien plus petit, que le Canada; ce ne sont pas de gros producteurs de matières premières ou de denrées de première nécessité, et ils n'ont pas les États-Unis comme voisins. Les programmes régionaux conçus par le gouvernement canadien, les provinces et les administrations municipales, non seulement rivalisent les uns avec les autres, mais, en plus, entrent en concurrence avec les programmes du gouvernement fédéral, des États et des municipalités d'outre-frontière.

Quelques chiffres sur l'emploi et l'industrie manufacturière dans diverses régions du Canada

Ces statistiques ont pour but de cerner les problèmes de l'industrie manufacturière dans le cadre de l'expansion économique régionale. Malheureusement, il n'a pas toujours été possible de trouver des chiffres pour les toutes dernières années financières ou civiles; le *Recensement des manufactures*, qui vient d'être publié par Statistique Canada, porte sur 1969, et la plupart des chiffres qui sont cités ici datent de cette même année. Un certain degré de comparabilité existe. On a réparti la plupart des agrégats par province, mais parfois par région, sans pour autant gêner l'analyse.

Le premier ensemble de données, présenté au tableau n° VI.1, illustre les disparités régionales exprimées sous forme de revenu individuel et sous forme de valeur ajoutée par ouvrier d'usine ou d'entreprise auxiliaire. L'Ontario et la Colombie-Britannique viennent très nettement en tête dans les deux catégories, tandis que le Québec et les provinces atlantiques arrivent sans conteste en arrière. Il semble que les positions relatives des régions, en ce qui concerne ces paramètres, n'aient pas changé.

Le second ensemble de données, qui figure au tableau n° VI.2, indique le nombre approximatif d'habitants dans les principales régions du Canada en 1969, 1970 et 1971, ainsi que les variations démographiques entre 1969 et 1971. Au tableau n° VI.3, on trouvera des statistiques non pondérées sur le chômage dans ces régions, pendant les mêmes années. Ces statistiques constituent un indicateur supplémentaire de l'envergure du dilemme «expansion-disparité». C'est en Ontario et en Colombie-Britannique que la croissance démographique nette a été la plus élevée et, hormis les Prairies, c'est également dans ces provinces que le taux de chômage relatif était le plus faible. Dans les deux cas, les provinces de l'Atlantique et le Québec se trouvaient dans les situations inverses. Parmi les cinq régions, ce sont les

⁶*Ibid.*, p. 73.

Prairies qui avaient le taux de chômage le plus faible, bien que le taux de croissance démographique y fût supérieur à celui du Québec. C'est en Alberta qu'on enregistre la croissance démographique la plus importante, ce qui contrebalance le déclin de population en Saskatchewan.

Tableau n° VI.1—Répartition régionale, pour 1969, du revenu personnel et de la valeur ajoutée par ouvrier d'usine ou d'entreprise auxiliaire dans l'industrie manufacturière canadienne

Région	Revenu personnel en \$	Rang	Valeur ajoutée par ouvrier d'usine ou d'entreprise auxiliaire, en \$	Rang
Atlantique	2 033	5 ^e	11 700	5 ^e
Québec	2 627	4 ^e	14 930	4 ^e
Ontario	3 367	1 ^{er}	18 510	2 ^e
Prairies	2 786	3 ^e	16 800	3 ^e
Colombie-Britannique	3 121	2 ^e	18 700	1 ^{er}
Ensemble du Canada	2 908		16 970	

Sources: Statistique Canada, *Recensement annuel des manufactures pour 1969*, Ottawa, octobre 1971.

Annuaire du Canada 1970-1971, Information Canada, Ottawa, 1971, p. 1273.

Statistique Canada, *Revue statistique du Canada*, Ottawa, février 1972.

Dans son *Rapport annuel* pour 1970-1971, le ministère de l'Expansion économique régionale souligne les modifications importantes qu'a subies la répartition géographique de la population au Canada. Entre 1946 et 1956, l'émigration à partir de la région atlantique atteignait en moyenne 10 000 personnes par an; elle est passée, au cours de la décennie suivante, à 20 000 par an. Par rapport à l'ensemble, les habitants de la région atlantique représentaient 11.7 pour cent de la population canadienne en 1950, 10.5 en 1960, et tout juste 9.4 pour cent en 1970. Des déclinés similaires ont eu lieu au Québec, au Manitoba et en Saskatchewan. Par contre, la migration interrégionale a entraîné des gains importants pour l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta. Ces trois provinces, ainsi que le Québec, ont également bénéficié de l'immigration étrangère.

Une autre façon de mesurer les disparités entre les régions est d'évaluer leurs réserves relatives de scientifiques et d'ingénieurs. Ces travailleurs constituent une ressource fondamentale ou un potentiel dont dépend le succès, dans une région donnée, des programmes conçus pour accroître l'activité de fabrication dans tous les secteurs industriels et, en particulier, dans les secteurs de pointe. On trouvera ce genre de renseignements au tableau n° VI.4, qui ne prétend pas donner une évaluation précise de ces réserves, mais indique seulement la répartition de ces dernières, et ce, pour trois raisons. Tout d'abord, les chiffres datent de janvier 1967, c'est-à-dire qu'ils décrivent la situation qui existait voici plus de six ans. Deuxièmement, l'enquête qui a fourni ces chiffres n'a pas touché tous les scientifiques et ingénieurs visés⁷. Et troisièmement, on a tiré les principales conclusions de comparaisons interrégionales faites à partir de statistiques à faible désagrégation. Néanmoins, compte tenu de ces restrictions, la répartition figurant au tableau donne une idée de l'offre relative d'emplois de scientifiques et d'ingénieurs dans les diverses régions du Canada, au début de 1967.

⁷L'enquête a touché entre 60 et 70 pour cent de ces deux groupes professionnels.

Tableau n° VI.2—Répartition approximative de la population au Canada, par régions, en 1969, 1970 et 1971 (en milliers d'habitants)

	Canada (y compris le Yukon et les T.N.-O.)	Région atlantique	Québec	Ontario	Région des Prairies	Colombie-Britannique
Juin 1969	21 061	2 012	5 984	7 452	3 499	2 067
Juin 1970	21 377	2 018	6 013	7 637	3 523	2 137
Juin 1971	21 681	2 037	6 030	7 815	3 550	2 197
Croissance démographique de 1969 à 1971	+ 620	+ 25	+ 46	+ 363	+ 51	+ 129

Source: Statistique Canada, Revue Statistique du Canada, Ottawa, février 1972.

Tableau n° VI.3—Taux de chômage approximatif et moyenne annuelle (non pondérée) du chômage au Canada, par régions, en 1969, 1970 et 1971

	Chômage approximatif non pondéré, par régions				
	Taux et moyennes annuelles				
	Région atlantique	Québec	Ontario	Région des Prairies	Colombie-Britannique
1969 – Moyenne (en milliers)	49	158	95	39	42
Pourcentage de la population active	7.5	6.9	3.1	2.9	5.0
1970 – Moyenne (en milliers)	50	183	134	61	67
Pourcentage de la population active	7.6	7.9	4.3	4.4	7.6
1971 – Moyenne (en milliers)	58	198	169	63	64
Pourcentage de la population active	8.6	8.3	5.3	4.7	7.1

Source: Statistique Canada, Revue statistique du Canada, Ottawa, février 1972.

Tableau n° VI.4—Répartition pour 1967 des scientifiques et des ingénieurs au Canada, par régions

Domaine d'emploi	Pourcentage de l'agrégat national de ces travailleurs				
	région atlantique	Québec	Ontario	région des Prairies	C.-B.
Architecture	3.5	25.5	44.7	13.5	12.8
Génie	5.6	25.8	45.0	13.8	9.9
Sciences physiques	5.1	21.8	48.4	17.1	7.5
Sciences biologiques	7.0	20.0	34.6	23.7	14.7
Sciences sociales	5.0	18.3	50.1	16.4	10.3
Autres disciplines	6.6	17.6	53.1	12.2	10.5
Pourcentage de l'agrégat des scientifiques et ingénieurs	5.7	23.2	45.3	15.6	10.2
Pourcentage de la population de la région	9.7	28.8	35.0	16.7	9.8

Remarque: L'agrégat national auquel se rapportent ces pourcentages englobait 69 216 travailleurs.

Source: A.G. Atkinson, K.J. Barnes et Ellen Richardson, *Ressources du Canada en main-d'œuvre hautement qualifiée*, Direction de la recherche, ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, 1970, pp. 92-93.

Les deux tableaux suivants présentent des données tirées du *Recensement annuel des manufactures* pour 1969. Le tableau n° VI.5 montre que 80 pour cent de l'activité industrielle et des emplois se concentrent en Ontario et au Québec, où sont situés 70 pour cent de tous les établissements industriels. La Colombie-Britannique, qui vient en troisième place, n'a que 10 pour cent des établissements industriels et une part encore moindre de la production et des emplois. Le tableau n° VI.6 montre l'importance, du point de vue du nombre des établissements, des industries transformant les ressources naturelles et les denrées de première nécessité: aliments et boissons, produits du bois et industries des papiers et produits voisins, et métallurgie extractive. D'une façon générale, les industries de pointe, telles les industries chimiques et électriques, jouent un rôle secondaire au point de vue statistique. Les industries en aval des ressources naturelles et des denrées de première nécessité sont largement réparties dans toutes les provinces, tandis que les industries de pointe se concentrent en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique.

On donne généralement beaucoup moins d'importance à la répartition des activités manufacturières entre villes et régions métropolitaines qu'à leur répartition entre provinces, comme en fait foi la pénurie de statistiques sur ce point. Les chiffres les plus récents remontent à 1967. Le tableau n° VI.7 présente des données pour les quatorze zones métropolitaines les plus importantes, classées selon le montant pécuniaire de leurs expéditions de produits. Toronto et Montréal viennent en tête. Bien que ces deux zones métropolitaines comptent à peu près le même nombre de firmes industrielles, Toronto l'emporte nettement sur le plan de la valeur des expéditions, de la valeur ajoutée globale et de la valeur ajoutée par ouvrier d'usine et d'entreprise auxiliaire. Hamilton, qui arrive en troisième place, est nettement derrière Toronto et Montréal, sauf en ce qui concerne la valeur ajoutée par ouvrier. La valeur ajoutée par ouvrier à Windsor est élevée en raison, bien entendu, de la prédominance de l'industrie automobile dans cette ville.

Tableau n° VI.5—Activités manufacturières du Canada et des provinces en 1969

Provinces	Pourcentage de l'agrégat national du montant des expéditions de biens de fabrication locale	Classement d'après le montant des expéditions	Pourcentage de l'agrégat national des valeurs ajoutées par le secteur secondaire	Pourcentage de l'agrégat national des établissements industriels	Pourcentage de l'agrégat national des ouvriers d'usine et d'entreprises auxiliaires
Ontario	52.0	1	52.8	39.8	48.3
Québec	27.8	2	28.2	32.1	31.9
Colombie-Britannique	8.5	3	8.7	10.2	7.9
Alberta	4.0	4	3.5	5.7	3.0
Manitoba	2.7	5	2.4	4.2	3.0
Nouvelle-Écosse	1.6	6	1.5	2.6	2.2
Nouveau-Brunswick	1.5	7	1.4	1.9	1.9
Saskatchewan	1.2	8	0.9	2.3	0.8
Terre-Neuve	0.5	9	0.5	0.8	0.8
Île du Prince-Édouard	0.1	10	0.1	0.4	0.2
Yukon et Territoires du Nord-Ouest	—	11	—	—	—
Montants pour l'ensemble du Canada	45.9 milliards de \$	—	20.1 milliards de \$	32 676 établissements industriels	1.19 million d'ouvriers

Source: Statistique Canada, *Recensement annuel des manufactures* pour 1969, Ottawa, 1971.

Tableau n° VI.6—Activités manufacturières provinciales pour 1969, en nombre d'établissements par branche industrielle

Branche industrielle	Nombre d'établissements industriels											Totaux
	T.-N.	Î. P.-É.	N.-É.	N.-B.	Québec	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Yukon et T. du N.-O.	
Aliments et boissons	97	79	274	208	1 798	2 049	337	227	461	548	5	6 083
Tabac	—	—	—	—	17	13	—	—	—	—	—	30
Caoutchouc	—	—	—	—	36	55	1	—	4	8	—	104
Cuir	3	1	1	4	268	201	17	—	10	16	—	521
Textiles	2	4	12	8	435	391	43	8	22	48	—	973
Bonneterie	—	—	6	2	203	108	5	—	3	6	—	333
Vêtement	2	—	4	5	1 552	526	121	3	23	52	1	2 289
Bois	74	28	209	150	1 090	775	91	99	250	724	11	3 501
Meuble et articles d'ameublement	4	1	40	25	782	944	109	33	120	254	1	2 313
Papier et produits voisins	4	1	13	18	208	291	24	7	20	54	—	640
Imprimerie, édition	26	7	74	48	1 054	1 584	187	121	225	321	5	3 652
Métallurgie extractive	2	—	6	7	104	216	16	3	24	39	—	417
Usinage	10	6	50	40	959	2 066	132	81	229	415	3	3 991
Équipement (sauf le matériel électrique)	—	2	7	6	133	498	46	29	43	65	—	830
Matériel de transport	9	6	58	12	162	357	42	7	69	161	—	881
Matériel électrique	1	—	5	5	164	456	24	4	17	50	—	726
Produits minéraux industriels	15	5	38	37	334	519	45	50	105	136	2	1 286
Pétrole et charbon	1	—	2	1	19	29	6	10	16	14	1	99
Produits chimiques et dérivés	5	4	10	14	335	578	32	11	42	102	3	1 136
Divers	6	4	37	37	814	1 320	103	55	179	316	—	2 871
Totaux	259	148	846	628	10 467	12 976	1 381	748	1 862	3 329	52	32 676

Source: Statistique Canada, *Recensement annuel des manufactures* pour 1969, Ottawa, 1971.

Comme l'indique le tableau n° VI.8, une moyenne de 56 pour cent en valeur pécuniaire des livraisons effectuées par les industriels canadiens au cours de l'année 1967 ont eu pour destination première leurs régions d'origine. *En d'autres mots, chaque région est son meilleur client* ou, exprimé d'une autre façon, les principaux marchés de première destination au Canada sont d'ordinaire les marchés locaux, Vingt-huit pour cent, en moyenne, des livraisons avaient pour première destination une autre région, et les 16 pour cent qui restent ont été exportés. Ces chiffres proviennent de l'enquête statistique la plus détaillée qui ait été effectuée jusqu'à présent par Statistique Canada sur les marchés approvisionnés par les industriels canadiens.

Optique fédérale actuelle à l'égard de l'expansion économique

Un fonctionnaire supérieur explique l'optique de l'Administration fédérale en ces termes :

«Alors que nous avons tendance à évaluer les problèmes de disparité économique régionale en termes de revenu individuel, il faut se rappeler que cette évaluation reflète les symptômes du problème et non ses causes. Celles-ci ont leur racine dans une répartition inégale des ressources, l'éloignement des marchés, la faible productivité, les faibles taux d'investissement et divers problèmes de structure.

Il est possible de préciser quelles hausses du revenu individuel permettraient de réduire les disparités économiques régionales, en l'élevant au niveau national dans chacune des provinces. Il s'ensuit que les options qui s'offrent sont l'accroissement de l'émigration des travailleurs des régions attardées économiquement, l'intervention plus grande de l'État-providence, ou alors l'expansion économique de la région ...

Il faut reconnaître que les travailleurs se sont toujours déplacés, et qu'ils continueront à se diriger vers les endroits où les emplois sont plus nombreux. De même, les personnes dans le besoin ont droit à l'aide de l'État quand leurs revenus sont interrompus ou diminués en raison de circonstances indépendantes de leur volonté.

Le gouvernement fédéral, toutefois, a maintenant déclaré qu'il donnera priorité à l'expansion économique pour résoudre le problème de la disparité économique entre régions»⁸.

Comme le soulignait l'introduction au présent chapitre, c'est le ministère de l'Expansion économique régionale qui, depuis avril 1969, orchestre l'action du secteur fédéral pour résoudre le dilemme «expansion-disparité». La création du ministère visait à rassembler sous un même toit plusieurs programmes et offices différents œuvrant activement à l'expansion économique régionale et à la réadaptation des travailleurs.

⁸J.P. Francis, *The Federal Approach to Regional Development*, tiré des Comptes rendus de la Conférence sur l'expansion économique au Manitoba, qui s'est tenue à Winnipeg les 25 et 26 octobre 1971, p. 25.

Tableau n° VI.7—Activités manufacturières dans les principales zones métropolitaines du Canada en 1967

Zones métropolitaines considérées	Nombre d'établissements industriels	Montant des expéditions des biens de fabrication locale en millions de \$	Rang selon le montant des expéditions	Valeur ajoutée en millions de \$	Valeur ajoutée par ouvrier d'usine et d'entreprise auxiliaire
Toronto (Ont.)	5 716	7 331	1	3 241	15 710
Montréal (Qué.)	5 505	5 911	2	2 670	13 510
Hamilton (Ont.)	707	1 850	3	918	17 400
Vancouver (C.-B.)	1 846	1 652	4	715	15 800
Windsor (Ont.)	402	1 417	5	608	23 000
Winnipeg (Man.)	1 022	897	6	352	12 310
Kitchener (Ont.)	521	818	7	386	12 170
Edmonton (Alb.)	560	618	8	243	17 680
London (Ont.)	324	544	9	265	17 270
Calgary (Alb.)	477	466	10	178	18 640
Québec (Qué.)	533	458	11	217	12 220
Ottawa (Ont.)	350	387	12	190	15 160
Saint-Jean (N.-B.)	96	222	13	82	16 580
Halifax (N.-É.)	139	204	14	85	16 320

Source: Statistique Canada, *Annuaire du Canada 1970-1971*, Information Canada, Ottawa, 1971.

Tableau n° VI.8—Destinations premières des expéditions des industriels canadiens en 1967

Région d'origine	Destinations premières – Pourcentage du montant global des marchandises							Totaux
	Région atlantique	Québec	Ontario	Région des Prairies	C.-B., Yukon et T. N.-O.	Toutes destinations canadiennes	Étranger	
Région atlantique	54.4	8.4	8.7	1.8	0.7	74.0	26.0	100.0
Québec	3.8	54.2	19.4	4.6	2.7	84.7	15.3	100.0
Ontario	3.3	13.2	57.8	7.3	3.9	85.5	14.5	100.0
Région des Prairies	1.0	6.2	8.2	70.9	7.0	93.3	6.7	100.0
C.-B., Yukon et T.-N.-O.	0.6	2.0	3.9	8.5	48.6	63.6	36.4	100.0
Canada	4.9	23.1	36.9	11.5	7.3	83.7	16.3	100.0
Canada (en milliards de \$)	1.9	8.9	14.2	4.4	2.8	32.1	6.3	38.4

Source: Statistique Canada, *Destinations des expéditions des manufacturiers*, 1967, juillet 1971, n° de cat. 31-504.

Le second Rapport annuel du ministère précise que sa stratégie globale repose sur trois principales activités étroitement associées⁹:

Les incitations à l'industrie, qui ont pour but d'attirer des entreprises viables dans les régions à faible croissance, créant ainsi des emplois productifs permanents.

L'aide financière à l'installation des services indispensables, tels les réseaux d'adduction d'eau, les routes, les logements, etc., qui sont nécessaires à l'expansion économique et à la réadaptation des travailleurs dans les régions qui doivent faire l'objet de mesures spéciales pour prendre leur essor.

La réadaptation des travailleurs et la ranimation des collectivités rurales, qui consistent à favoriser l'accès des ruraux à des emplois productifs et à accroître leur revenu grâce à l'exploitation plus rationnelle des ressources du milieu rural.

Les incitations à l'expansion sont données par le ministère dans le cadre de trois actions principales: La loi sur les subventions au développement régional, la loi (précédente) stimulant le développement de certaines régions, et les subventions aux régions spéciales, désignées en vertu de la Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement. Les mesures de stimulation peuvent également prendre la forme de programmes communs fédéraux-provinciaux, dont la Société Multiplex du Nouveau-Brunswick est un exemple. L'objet de toutes ces mesures est de stimuler la création d'emplois industriels productifs, dans les régions à faible croissance. La Division de l'expansion industrielle du ministère est responsable des mesures de stimulation¹⁰.

La loi sur les subventions au développement régional est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1969. Le règlement initial a été promulgué par décret du Conseil, et est entré en vigueur le 7 août 1969¹¹. En collaboration avec les autorités provinciales, les fonctionnaires du ministère de l'Expansion économique régionale ont désigné certaines régions des dix provinces comme ayant droit à une aide en vertu de la Loi. Elles portent le nom de régions subventionnées A et B sur la carte qui figure à la page 148¹². Leur désignation devait faire l'objet d'une révision avant la fin de juin 1972, et les subventions prévues devaient s'appliquer à des usines ayant commencé à fonctionner avant la fin de 1976¹³.

La loi sur les subventions au développement régional a été modifiée en décembre 1970, pour inclure des dispositions concernant les garanties des prêts dont pourraient bénéficier les industries de fabrication et de transformation, outre les subventions normales. Ces garanties ont été également accordées pour de nouvelles entreprises comme les hôtels, les installations de loisirs, les entrepôts et les centres d'achat, ce qui montre que les activités

⁹Rapport annuel pour 1970-1971, Information Canada, Ottawa, 1972; p. 2. L'étude relative à la troisième composante, la réadaptation des travailleurs et la ranimation des collectivités en milieu rural dépasse l'envergure du présent rapport.

¹⁰Le travail de la Division est décrit en détail dans le *Rapport annuel* du ministère pour l'année 1970-1971.

¹¹*Gazette du Canada*, C.P. 1969-1571, 27 août 1969, SOR/19-398.

¹²Ces dénominations régionales n'ont pas vraiment eu cours avant décembre 1970.

¹³Le 7 juin 1972, le ministre de l'Expansion régionale, l'hon. Jean Marchand, a annoncé que les dénominations demeureraient les mêmes pour 18 mois encore.

touristiques et de vente au détail pourraient contribuer notablement à la création d'emplois et à l'expansion économique régionale, dont les industries de fabrication et de transformation ont la charge. La modification établit aussi des subventions spéciales destinées à certains comtés de l'Est de l'Ontario et du Sud-Ouest du Québec, y compris Montréal, lesquels n'étaient pas à l'origine désignés dans la Loi; ils ont constitué la région subventionnée C, comme on peut le voir sur la carte. Les subventions concernant cette région devaient être attribuées à des usines en fonctionnement au 31 décembre 1972¹⁴. Afin de compenser la perte éventuelle d'attraction de la région A, due à la création de la région subventionnée C, on a relevé le niveau des subventions disponibles pour les régions désignées des provinces atlantiques du montant équivalent aux subventions mises à la disposition de la région C. Au moment où l'on modifiait la Loi, on créait une Commission des subventions au développement régional, chargée de conseiller le ministre au sujet de l'application de la Loi. La loi sur les subventions au développement régional propose actuellement quatre types de subvention:

- une subvention principale destinée à l'implantation, à l'agrandissement ou à la modernisation d'un établissement, et ne devant pas dépasser le moindre des montants suivants: 20 pour cent du montant approuvé de l'immobilisation ou 6 millions de dollars;

- une subvention secondaire destinée à l'implantation d'un nouvel établissement ou à l'agrandissement d'un établissement existant pour permettre la fabrication de nouveaux produits, et ne dépassant pas 25 pour cent du montant approuvé de l'immobilisation, plus 5 000 \$ pour chaque emploi créé directement par l'entreprise;

- une subvention spéciale applicable à certaines régions du Québec et de l'Ontario et, en plus, aux zones désignées de la région atlantique, et ne devant pas dépasser 10 pour cent du montant approuvé de l'immobilisation, plus 2 000 \$ pour chaque emploi créé directement par l'entreprise;

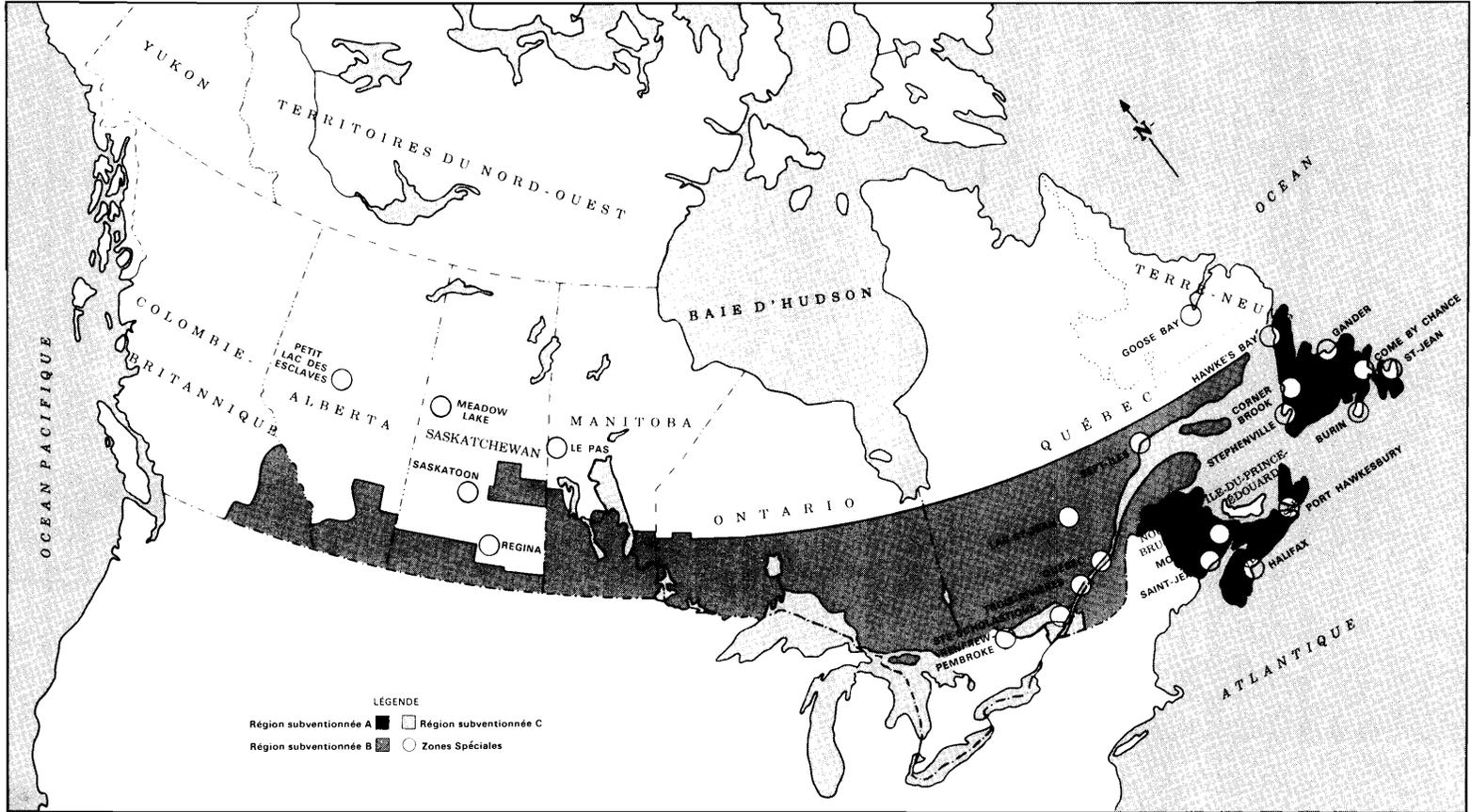
- des garanties de prêts sous condition que l'établissement commercial emprunteur ait nécessité plus de 5 millions de \$ d'immobilisations dans le Grand Montréal, d'un million de \$ sans d'autres grands centres, et de 500 000 \$ dans tout autre endroit; cependant, les garanties ne peuvent couvrir plus de 90 pour cent des emprunts plus l'intérêt, ou 80 pour cent du montant approuvé de l'immobilisation pour l'entreprise, et elles sont assujetties à une redevance payable à l'Administration fédérale.

Dans la région désignée des provinces atlantiques, la subvention maximale atteint donc 35 pour cent du montant approuvé des immobilisations plus 7 000 \$ par emploi créé directement. Toutefois, le montant total de la subvention ne doit en aucun cas dépasser 30 000 \$ par emploi créé directement ou la moitié du montant des immobilisations, en choisissant le moins élevé de ces deux chiffres.

Les subventions accordées aux termes de la loi sur les subventions au développement régional font l'objet de négociations entre le Ministère et les sociétés intéressées, et les pleins montants ne sont pas nécessairement

¹⁴Le 7 juin, le ministre a aussi annoncé que la période d'admissibilité prévue pour la région C serait prolongée de 12 mois, jusqu'au 1^{er} juillet 1973.

Figure – Régions désignées et zones spéciales prises en considération par le ministère de l'Expansion économique régionale, en 1971



Source: Ministère de l'Expansion économique régionale, Division de l'information extérieure, Service de cartographie, 1971.

accordés. Les demandeurs ne reçoivent pas tous des offres, et les offres que fait le Ministère ne sont pas toutes acceptées.

Le ministère de l'Expansion économique régionale a continué l'élimination progressive des activités régies par la loi précédente, soit la Loi stimulant le développement de certaines régions. L'application de cette Loi relevait à l'origine du ministère de l'Industrie, et elle était entrée en vigueur en juillet 1965. La date finale pour faire des demandes aux termes de la Loi stimulant le développement de certaines régions était le 31 décembre 1969. Les usines admissibles, nouvelles ou agrandies, devaient être en fonctionnement au 31 mars 1971, à moins qu'une prolongation du délai n'ait été officiellement autorisée. Dans le cadre de ce programme, les subventions étaient encore fonction du montant des immobilisations en nouveau matériel, machines et bâtiments, selon une échelle variable, et s'appliquant aux régions désignées. La subvention maximale pour l'implantation d'une nouvelle usine ou pour son expansion était de 5 millions de dollars. Jusqu'au 31 mars 1967, il était possible de choisir une subvention sous forme de crédit à valoir sur l'impôt sur le revenu à venir aux termes de l'article 71A de l'ancienne Loi de l'impôt sur le revenu. Pendant son application, ce programme a suscité 1 920 demandes de subventions et 460 demandes de crédits d'impôts, qui n'ont pas toutes été approuvées. Il a entraîné la création de quelque 60 000 nouveaux emplois au plus, et l'investissement d'environ 2 milliards de dollars en immobilisations corporelles. La plupart des emplois et des investissements sont allés à la région de l'Atlantique et au Québec.

Au cours de l'exercice 1969-1970, les groupes d'étude fédéraux-provinciaux ont recensé les besoins provinciaux en expansion économique et réadaptation des travailleurs, et recommandé la délimitation de 22 zones spéciales dans huit des dix provinces¹⁵. Plus tard, on en a ajouté une autre concernant Sainte-Scholastique, au Québec. Par la suite, on a négocié pour chacune d'entre elles une entente fédérale-provinciale sur les zones spéciales, couvrant la période du 1^{er} avril 1970 au 30 juin 1972¹⁶. Le nom de chacune d'entre elles figure sur la carte de la page 148. Ces ententes constituent la voie principale par laquelle le ministère de l'Expansion économique régionale achemine son aide à la mise en place de l'infrastructure.

Outre le ministère de l'Expansion économique régionale, de nombreux autres ministères et offices de l'État ont des rôles à jouer et des programmes à mettre en œuvre, afin d'épauler le développement régional. Cette liste comprend les organismes suivants :

- la Société de développement du Cap-Breton, le Conseil canadien de l'aménagement rural, et le Conseil de développement de la région de l'Atlantique qui doivent tous faire rapport au Parlement par la voix du ministre de l'Expansion économique régionale;
- les ministères de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, de l'Industrie

¹⁵Les deux provinces omises sont l'Île du Prince-Édouard, dont le programme d'expansion économique relève du Fonds de développement économique rural, et la Colombie-Britannique.

¹⁶Le 7 juin, le ministre Marchand a annoncé une prorogation de 18 mois de la période d'admissibilité pour les subventions spéciales disponibles pour les zones de Saskatoon, Régina et Renfrew-Pembroke, soit jusqu'à la fin de 1973.

et du Commerce, du Travail, et des Approvisionnement et Services, de même que le Conseil national de recherches;

– les ministères de l'Environnement, de l'Énergie, des Mines et des Ressources, et de l'Agriculture, ainsi que l'Office national de l'énergie;

– les ministères de la Santé nationale et du Bien-Être social et des Affaires indiennes et du Nord canadien;

– le ministère des Transports, le Canadien National et Air Canada, la Commission canadienne des transports et le ministère des Travaux publics;

– la Banque d'expansion industrielle, la Société pour l'expansion des exportations, et la Corporation de développement du Canada;

– le ministère d'État à l'Habitation et aux Affaires urbaines, et la Société centrale d'hypothèques et de logement;

– la Commission canadienne du blé et les autres sociétés et offices de commercialisation financés par l'État;

– le ministère de la Défense nationale.

Le gouvernement fédéral finance l'expansion économique régionale, jusqu'à un certain point, au moyen de programmes à court terme, tels les travaux d'hiver, Perspective Jeunesse et les Initiatives locales¹⁷. Il fournit une aide notable par des subventions conditionnelles et inconditionnelles, y compris les paiements de péréquation fédéraux-provinciaux. Le gouvernement fédéral peut également encourager des sociétés à s'installer dans certaines régions du pays par des méthodes moins directes, par exemple en prenant des mesures spéciales pour l'importation de matières premières ou de pièces détachées.

Optiques actuelles des administrations provinciales à l'égard de l'expansion économique régionale¹⁸

Neuf des dix provinces cherchent actuellement à susciter l'implantation de nouvelles usines et l'expansion ou la modernisation des installations existantes, grâce à des subventions ou à des prêts. La Colombie-Britannique constitue l'exception, mais, comme le chapitre III le signale, le gouvernement du premier ministre Bennett a fait, au printemps de 1972, une proposition nécessitant la création d'une Caisse chargée d'aider les industries et d'une société de la Couronne pour l'administrer. Les neuf provinces qui restent ne se sont pas toutes engagées à fournir une aide

¹⁷Le Programme d'Initiatives locales a contribué à stimuler l'innovation de pointe. Un projet appelé «Innovation-Québec» a été lancé en mars 1972, pour une période limitée. Conçue et organisée par des personnes qui étaient elles-mêmes sans emploi, cette action a permis l'évaluation préliminaire du travail de plusieurs centaines d'inventeurs indépendants, et a également permis à certains d'entre eux d'entreprendre la mise au point de leur invention.

¹⁸L'activité des gouvernements provinciaux pour encourager l'industrie manufacturière dans le cadre de l'expansion économique régionale est étayée par les huit conseils de recherche qui effectuent eux-mêmes des recherches ou accordent des contrats d'exécution à l'extérieur, assurent des services d'information et de consultation, et ainsi de suite. Nous ne traiterons pas dans cette section des activités individuelles des conseils de recherches, en raison de leur similarité générale, et du fait que ces activités ont déjà fait l'objet d'une description détaillée dans un autre rapport faisant partie des études documentaires: A.H. Wilson, *Les conseils de recherches dans les provinces au service du Canada*, Étude spéciale n° 19, réalisée pour le Conseil des sciences du Canada, Information Canada, Ottawa, 1971.

financière aux firmes individuelles. Avant son changement de gouvernement en 1971, par exemple, la province d'Alberta ne se montrait pas particulièrement dynamique, bien qu'elle possédât les moyens de venir en aide aux sociétés intéressées. Mais, dans toutes les provinces, les firmes, que leur siège social y fût situé ou non, ont pu bénéficier de différents services d'information et de consultation et d'autres formes d'aide non pécuniaire. Les municipalités ont été aussi dynamiques que les autorités provinciales, et leurs propres besoins et ressources le leur permettaient.

Au palier des administrations provinciales, les méthodes d'action varient d'une autorité à l'autre. Dans certains cas, le premier ministre lui-même joue un rôle actif et déterminant quand il s'agit d'entreprises importantes. Dans d'autres, le principal agent officiel est le ministre de l'Industrie ou celui de l'Expansion économique, ou encore le chef d'une société provinciale de la Couronne. Dans le cas de vastes entreprises, certaines provinces assurent une partie importante du financement à long terme nécessaire. Dans le cas d'autres projets, l'administration provinciale joue plus un rôle de comptable que de courtier. Le ministère fédéral de l'Expansion économique régionale n'est pas très loin, même si sa contribution à l'ensemble des mesures d'incitation est relativement restreinte, en raison des règlements d'application du programme¹⁹. Au palier municipal, l'agent le plus dynamique est souvent le maire ou l'administrateur de la ville, sous la supervision des autorités provinciales.

Dans le contexte de la présente analyse, il convient de se souvenir que le dilemme expansion-disparité pose des problèmes intra-régionaux et inter-régionaux, ce qui complique singulièrement toute l'action d'expansion économique régionale. Aux yeux des gouvernements provinciaux, les premiers prennent d'habitude le pas sur les seconds. Il en résulte des difficultés pour la planification fédérale-provinciale et pour les négociations visant à les atténuer et à les résoudre finalement.

Dans le cas de **Terre-Neuve**, le gouvernement du premier ministre Smallwood a été l'un de ceux qui ont le plus activement secondé l'expansion économique régionale, mais le membre de beaucoup le plus dynamique du Cabinet était le premier ministre lui-même. Il s'y est mis aussitôt après l'entrée de sa province dans le Confédération, et n'a cessé son action qu'au début de 1972, époque à laquelle il a démissionné de son poste.

Même si elle dispose d'une main-d'œuvre abondante et d'une situation géographique favorable au seuil de l'Atlantique, la province de Terre-Neuve, sa partie insulaire en particulier, n'a eu que peu d'industries de fabrication autonomes. La pénurie de techniciens et d'administrateurs compétents, les difficultés de transport et leurs taux élevés, les barrières douanières bloquant la route des États-Unis et d'autres marchés, ainsi que des problèmes de main-d'œuvre, ont contribué à cette situation. Les seules

¹⁹Dans le passé, certains gouvernements provinciaux se sont engagés dans le lancement et le financement de vastes projets de fabrication industrielle et de mise en valeur des ressources. Terre-Neuve, par exemple, sous la direction du premier ministre Smallwood, a parrainé l'aménagement hydro-électrique des Chutes de Hamilton (plus tard Churchill Falls) au Labrador. Ces projets n'ont pas tous été sans problèmes. Les problèmes associés à la mise en œuvre de cinq d'entre eux, y compris l'aménagement des Chutes de Churchill, ont fait l'objet d'une analyse détaillée dans le livre de Philip Mathias, *Forced Growth*, James Lewis and Samuel, éditeurs, Toronto, 1971.

activités permanentes ont été la construction navale et la réparation de navires, l'activité de pêche et l'exploitation des ressources hydro-électriques et minérales. Les premières tentatives du gouvernement provincial pour aider financièrement l'industrie manufacturière ont consisté à prêter environ 17 millions de dollars, pour la création de dix-huit petites sociétés de la Couronne mais, finalement, la plupart d'entre elles ont dû cesser leurs activités. Le gouvernement a aussi lancé un programme en collaboration avec le gouvernement fédéral, afin de regrouper les habitants des hameaux de pêcheurs dans des villages plus importants, mais ce programme n'a pas connu un succès éclatant. Plus récemment, les tentatives de création de petites usines de fabrication, en collaboration avec le ministère de l'Expansion économique régionale, ont eu plus de succès. Bien que l'île de Terre-Neuve fasse partie de la «ceinture dorée» du ministère de l'Expansion économique régionale, le Labrador n'y est pas compris. Il se peut que ce fait ait incité les entreprises d'enrichissement du minerai à délaisser l'intérieur du Labrador pour s'installer dans la région du Québec située au sud du Labrador, laquelle fait partie de la «ceinture dorée». Depuis quelque temps, le gouvernement central et celui de Terre-Neuve poursuivent des négociations dans le but de créer une Société d'expansion industrielle (de Terre-Neuve) qui prêterait de l'argent à de nouvelles entreprises, aiderait à l'expansion de certaines autres et, dans certains cas, acquerrait une partie de leur capital-actions.

Le niveau de l'emploi dans l'industrie manufacturière de l'Île du **Prince-Édouard** subit une baisse caractéristique chaque année, pour atteindre son minimum entre les mois de janvier et de mars, puis se relève, et atteint un maximum en juillet et en août. Si l'on prend comme indice le chiffre d'affaires, on voit que les industries principales sont celles des viandes (environ 37 pour cent de l'ensemble), des fruits et légumes (environ 21 pour cent), et des produits de la pêche (environ 13 pour cent). En dépit de la prédominance des industries de transformation des produits agricoles et halieutiques, la province voudrait stimuler l'implantation de petites usines de fabrication.

En mars 1965, l'Assemblée législative de l'Île a adopté une loi créant une société provinciale, Industrial Enterprises Incorporated, sous la direction d'un conseil d'administration. Le premier objectif de l'I.E.I. était d'apporter son concours à l'expansion, à la réorganisation et à la diversification des firmes existantes, ainsi qu'à l'installation de nouvelles entreprises dans la province. En 1969, une loi créa l'Office de prêts de l'Île du Prince-Édouard, dont les fonctions étaient d'aider les usiniers, les fabricants et les administrateurs d'autres entreprises admissibles, à obtenir des fonds de roulement, de même que des prêts à moyen terme permettant de lancer et de faire fonctionner leurs entreprises. En outre, le ministère de l'Industrie et du Commerce de l'Île du Prince-Édouard a mis sur pied une Section d'aide aux entreprises, qui dispense gratuitement aux industries locales des conseils techniques, économiques et autres, ainsi qu'une Section de l'expansion industrielle, chargée d'encourager l'implantation de nouvelles industries dans l'Île et de développer les industries existantes. On a également créé un Centre distinct de commercialisation qui, entre autres, rassemble et fournit des données récentes sur les débouchés et élabore,

évalue et fait l'analyse des perspectives commerciales des nouveaux produits.

La province de la **Nouvelle-Écosse** a créé en 1958 une Caisse d'aide à l'industrie. En 1972, l'organisme ayant succédé à cette Caisse et trois autres services fusionnèrent sous les auspices de la nouvelle Commission de mise en œuvre des ressources de la Nouvelle-Écosse. La Commission, à son tour, dépend du ministère provincial de l'Expansion économique, récemment mis sur pied, qui joue un rôle de coordination et d'encouragement. La charge de financer les industries manufacturières nouvellement implantées ou en expansion en Nouvelle-Écosse repose surtout, et continuera de reposer sur l'Industrial Estates Limited, société de la Couronne créée par le gouvernement provincial en 1957. La province collabore aussi avec le gouvernement fédéral pour soutenir la Société d'expansion économique du Cap-Breton (DEVCO), que nous avons déjà mentionnée dans ce chapitre, ainsi que dans un chapitre précédent.

C'est le ministère de l'Expansion économique du **Nouveau-Brunswick** qui a charge de coordonner les programmes de développement et autres activités dans cette province. Créé il y a quelques années, sous le gouvernement du premier ministre Robichaud, il a été maintenu par le Cabinet actuel de M. Hatfield. Le ministère de l'Expansion économique coiffe deux commissions chargées de fournir une aide supplémentaire à l'industrie. La Commission de financement de l'industrie apporte son aide aux particuliers, associations ou sociétés s'intéressant à l'activité industrielle, sous forme de prêts bancaires ou d'avalisation d'obligations. L'objet de l'autre commission, la Commission de garantie des prêts, est de garantir les prêts importants aux entreprises individuelles qui nécessitent un financement dépassant les moyens de la Commission de financement de l'industrie et de la Société d'expansion industrielle. Le sous-ministre à l'Expansion économique est également président de la Société d'expansion industrielle du Nouveau-Brunswick (N.B.D.C.). Cette dernière est une société de la Couronne qui a pour tâche principale d'encourager la création de nouvelles industries dans la province et l'expansion des entreprises existantes. Par exemple, elle est responsable de la création et de l'administration de trois des parcs industriels de la province, chacun ayant le statut de société distincte. La société Multiplex du Nouveau-Brunswick est une entreprise créée par la Société d'expansion industrielle. Soutenue par les gouvernements provincial et fédéral, la société Multiplex tente de créer un complexe de firmes d'usinage près de Saint-Jean de Terre-Neuve.

Au **Québec**, les gouvernements des premiers ministres Lesage, Johnson et Bertrand, ainsi que celui de leur successeur, M. Bourassa, ont fait preuve de dynamisme dans le domaine de l'expansion régionale. Les mesures auxquelles ils ont eu recours se rangent dans plusieurs catégories. Par exemple, dans le domaine crucial de l'énergie, les diverses compagnies hydro-électriques indépendantes ont été fusionnées par le gouvernement provincial pour former Hydro-Québec. Les barrages grandioses de la Manicouagane et de la Rivière aux Outardes ont été construits pour alimenter la province en énergie hydro-électrique. L'Hydro-Québec a conclu une entente à long terme pour l'achat de l'énergie électrique des chutes de Churchill, au Labrador et, en collaboration avec l'Énergie atomique du

Canada Limitée, elle a construit une centrale électronucléaire à Gentilly. Le gouvernement a récemment lancé le projet qui pourrait devenir le gigantesque aménagement hydro-électrique de la Baie de James.

Ces dernières années, les gouvernements successifs du Québec, en collaboration avec le gouvernement fédéral, ont également investi des sommes considérables pour l'amélioration du réseau routier de la province et de ses réseaux de transport. À l'instar des autres provinces, le Québec a activement travaillé à la création et au développement de parcs industriels.

Au cours des années, les gouvernements du Québec ont institué différents types d'aide à l'industrie manufacturière. Par exemple, ils ont créé des organismes publics tels REXFOR, SOQUEM et SIDBEC, qui ont pour objectif l'expansion industrielle et régionale. La Société générale de financement du Québec (SGF)²⁰ a été instituée par une loi en 1962, sous forme de société publique de portefeuille, avec la participation financière de la province, pour encourager la création, le développement et la rationalisation des entreprises industrielles, afin de créer de l'emploi avec le concours de la population du Québec. L'aide financière du Québec à l'industrie manufacturière avait été confiée tout d'abord à l'Office du crédit industriel du Québec, qui était l'équivalent provincial de la Banque d'expansion industrielle, et qui a été intégré récemment dans la nouvelle Société de développement industriel du Québec (SDI)²¹, laquelle dispose de pouvoirs plus étendus. La Caisse de dépôt et de placement du Québec (CDP)²² a été instituée en 1965 pour investir les cotisations de retraite qui lui sont confiées. Bien qu'elle ne soit pas à proprement parler un office d'aide à l'industrie ou à l'expansion économique régionale, la Caisse n'en infléchit pas moins l'expansion économique et industrielle par les investissements qu'elle fait. L'organe du gouvernement du Québec pour l'expansion de l'industrie manufacturière dans toute la province, grâce à la coordination de ses aspects régionaux, est le ministère de l'Industrie et du Commerce.

Le gouvernement du Québec a, comme le gouvernement fédéral, inséré des mesures de cessation automatique dans la législation créant les programmes d'encouragement à l'expansion économique régionale. À titre d'exemple, la Loi de l'aide au développement industriel régional est entrée en vigueur en 1968, pour une période de trois ans, jusqu'au 31 mars 1971. Ce programme avait été établi pour aider les régions économiquement attardées du Québec, c'est-à-dire, en pratique, toute la province, à l'exception de la région de Montréal. Pour la période du 1^{er} septembre 1969 au 1^{er} septembre 1971, la province de Québec a administré un programme spécial d'aide financière aux firmes de pointe et aux industries manufacturières fabriquant des produits nouveaux au Québec. Cinquante millions de dollars ont été attribués à ce programme. Des subventions sont offertes, pour la construction d'usines nouvelles ou l'agrandissement des installations existantes, aux industries électrotechniques, électroniques, chimiques,

²⁰En anglais: *The General Investment Corporation of Quebec* (GIC). La SGF est ce qui s'approche le plus de la «Corporation» de développement du Canada. Il y a eu tout récemment une réorganisation de son capital social.

²¹En anglais: *Quebec Industrial Development Corporation*.

²²En anglais: *The Quebec Deposit and Investment Fund*.

aérospatiales et de construction de matériel industriel n'ayant pas reçu d'aide dans le cadre du programme fédéral de la loi sur les subventions au développement régional. Les sociétés elles-mêmes, ou leurs sociétés-mères, doivent être à vocation internationale et avoir des débouchés tant à l'intérieur qu'à l'étranger.

Pour la durée du programme provincial, le Québec avait adopté le nouvel article 16a, de la Loi du Québec de l'impôt sur les sociétés. Cet article devait stimuler l'expansion industrielle, en accordant des abattements d'impôt sur les profits réalisés par les industries de fabrication et de transformation qui avaient investi dans leur usine, leur outillage et leur équipement. L'article 16a a été modifié en avril 1971, pour y inclure des stipulations complémentaires qui consolideraient et remplaceraient de façon efficace le programme d'aide au développement industriel régional.

Une publication récente de l'Ontario donne la liste de 470 programmes offerts par divers ministères et organismes provinciaux²³. Environ 300 de ces programmes concernent la satisfaction des besoins essentiels dans les domaines sociaux, du bien-être, de la santé et de l'enseignement, la préservation ou l'utilisation des richesses naturelles, et l'aide à l'administration publique locale. Les autres, soit environ 170, se classent sous la rubrique «Aide au commerce, à l'industrie et à l'agriculture»; ils visent à améliorer le climat économique en Ontario. De ce nombre, le tiers environ concerne l'agriculture, le quart environ intéresse l'industrie manufacturière, et le reste vise d'autres types d'activités commerciales. Des 170 programmes, quelque 50 offrent une aide financière sous une forme ou l'autre, 100 comportent des services consultatifs, et 150 donnent des services directs sous une forme ou l'autre. Le nouveau ministère de l'Industrie et du Tourisme de l'Ontario administre environ 30 de ces programmes, et la Société d'expansion économique de l'Ontario (O.D.C.) en gère cinq.

Le nouveau ministère de l'Industrie continuera à favoriser la venue des industries en Ontario et la vente des produits fabriqués en Ontario sur les marchés étrangers. On ne peut mieux décrire son rôle qu'en le qualifiant de catalytique. Il offre plusieurs formes d'assistance, mais n'administre aucun programme accordant directement des prêts ou des subventions à l'industrie manufacturière. Ceux-ci sont octroyés par la Société d'expansion économique de l'Ontario et la Société d'expansion économique du Nord ontarien (NODC). La première a été créée en juin 1966, pour prendre la succession de l'Office d'expansion économique de l'Ontario (Ontario Development Agency). On lui accorda des pouvoirs financiers étendus, et l'une de ses principales fonctions était d'aider les firmes qui souhaitaient implanter de nouvelles usines en Ontario, ou étendre leurs activités dans la province. Grâce à son Programme de péréquation des avantages industriels (EIC), la Société d'expansion économique de l'Ontario est en mesure d'accorder des prêts, avec remise de dette au cours d'une période de six ans, aux industries de fabrication admissibles qui souhaitent s'implanter dans une municipalité approuvée par la Société, et située dans une région à

²³*Catalogue of Ontario Government Services*, Imprimeur de la Reine, Queen's Park, Toronto, 1970.

faible croissance de la province. La Société d'expansion économique du Nord ontarien a été instituée en 1972 pour encourager la croissance économique dans cette région grâce aux services financiers et commerciaux qu'elle met à la disposition de l'industrie manufacturière.

La participation de l'administration actuelle du **Manitoba**, et des deux précédentes, à l'expansion économique régionale a subi les répercussions des avanies que leur a values le complexe de la Churchill Forest Industries, prévu pour Le Pas. Au moment de la rédaction de la présente étude, l'enquête judiciaire sur cette affaire suivait son cours. Le gouvernement fédéral a aggravé le problème de l'expansion économique régionale au Manitoba en fermant les bases militaires de Gimli et de Rivers, tout comme Air Canada, lorsque cette société a supprimé ses services d'entretien de Winnipeg. Par contre, la première phase de l'aménagement des Rapides Kettle par l'Hydro-Manitoba est presque terminée. Mais la situation de l'emploi dans l'ensemble de la province ne s'améliore pas assez rapidement, et le gouvernement provincial a annoncé un vaste programme de grands travaux et un autre d'améliorations locales entreprises par des écoles, des municipalités et d'autres organismes. Le gouvernement est toujours préoccupé par la dépendance trop étroite de l'économie provinciale à l'égard des industries de transformation des matières premières, lesquelles n'emploient que relativement peu de travailleurs par comparaison avec l'industrie de fabrication, et qui exigent d'énormes investissements.

La Société d'expansion économique du Manitoba (MDC) est l'un des deux principaux organismes provinciaux s'occupant d'expansion économique régionale. Ses principaux objectifs sont d'aider financièrement les entreprises faisant des immobilisations, d'attirer de nouvelles industries dans la province, et d'encourager l'expansion et la modernisation des firmes existantes. En collaboration avec le ministère de l'Industrie et du Commerce, la Société offre les services consultatifs et l'aide d'ingénieurs, d'économistes et d'autres spécialistes pour l'évaluation et la mise en œuvre de nouveaux concepts dans les domaines de la fabrication et de la commercialisation, et de la gestion en général.

Grâce au développement de l'industrie potassière et de la production du blé, l'économie de la **Saskatchewan** s'appuyait sur deux produits de base. Mais, comme les événements devaient le montrer quelques années plus tard, cette diversification était insuffisante. Les marchés du blé et de la potasse s'affaiblèrent en même temps. Le chômage est venu compliquer le problème de diversification, surtout dans la moitié septentrionale de la province, où un grand nombre d'Indiens étaient touchés. Dans le Sud, les spécialistes diplômés, tout comme les travailleurs moins qualifiés, quittaient la province à la recherche d'emplois.

Les deux organismes provinciaux qui s'occupent le plus d'expansion économique régionale par le canal de l'industrie manufacturière sont le ministère de l'Industrie et du Commerce et la Société d'expansion économique de la Saskatchewan (SEDCO). La Société et son Conseil consultatif industriel ont été créés par la Loi sur le développement industriel de 1963, dans le but d'assurer une aide financière et autre aux entreprises industrielles qui envisagent d'implanter des usines ou d'accroître leurs activités en Saskatchewan. La SEDCO est une société de la Couronne et relève, avec le

Conseil consultatif industriel, du ministre de l'Industrie et du Commerce. Le premier ministre, W. Ross Thatcher, qui pendant tout son mandat était aussi ministre de l'Industrie et du Commerce, s'intéressa personnellement aux problèmes du développement industriel. Son successeur, le premier ministre Blakeney, se chargea lui aussi au début d'un second portefeuille. Le ministère de l'Industrie et du Commerce offre des services très divers, se rapportant à l'expansion économique régionale. Sa Direction du développement des régions et du commerce, par exemple, favorise la croissance économique des collectivités de la Saskatchewan, en particulier des petites agglomérations, tandis que la Direction du développement industriel est chargée d'encourager la création de nouvelles entreprises manufacturières, de seconder l'expansion des entreprises actuelles et d'identifier les occasions qui s'offriront bientôt à l'industrie de fabrication. En 1970, le ministère a été chargé d'appliquer la Loi sur l'encouragement à l'industrie; il s'agissait de favoriser l'implantation, l'expansion et la modernisation de l'industrie manufacturière par l'intermédiaire de prêts. La loi est conçue pour compléter le programme de la loi fédérale sur les subventions au développement régional, et pour aider les petites agglomérations.

Les services d'aide à l'industrie manufacturière de la province d'**Alberta** remontent déjà à trente ans, lorsque, par l'intermédiaire de l'Office provincial de commercialisation et de la société Marketing Services Limited (M.S.L.), la province entreprit d'acheter et d'entreposer des denrées et de dispenser des services de gestion. En 1964, l'Alberta Commercial Corporation (A.C.C.) fut créée pour remplacer l'Office et le M.S.L., et placée sous les auspices de la nouvelle Direction du commerce du ministère de l'Industrie et du Tourisme. L'A.C.C. fournit de l'aide aux firmes achetant et stockant des denrées de première nécessité, pour livraison ultérieure à la firme cliente, et également pour l'achat d'outillage lorsque aucune autre source de financement n'est disponible, et pour celui de terrains et de bâtiments. L'A.C.C. offre aussi un service consultatif gratuit en gestion commerciale pour les petites entreprises et pour celles qui sont en pleine expansion, et qui ne peuvent se les procurer autrement. Avant que le gouvernement nouvellement élu du premier ministre Lougheed ne fasse voter la Loi d'encouragement au développement industriel, l'A.C.C. était le seul organisme provincial accordant une aide financière à l'industrie. L'Office d'encouragement à l'industrie de l'Alberta, créé par une loi de 1971, se compose de cinq membres. Il cherche à attirer les industries de fabrication, grâce à des prêts accordés par sa Caisse d'encouragement au développement industriel, laquelle dispose de 10 millions de dollars pour accorder des prêts aux firmes nouvelles et aux sociétés projetant d'agrandir, de diversifier ou de moderniser notablement leurs installations. Ce nouveau programme albertain vise à combler les lacunes du programme fédéral de subventions au développement régional, et à décentraliser l'industrie manufacturière en favorisant son installation dans des petites agglomérations, ainsi qu'à aider la petite entreprise.

L'économie de la province de **Colombie-Britannique** repose encore largement sur ses richesses naturelles. L'activité principale est l'exploitation forestière. Suivent l'industrie minière, le tourisme, l'agriculture et la pêche. L'industrie s'occupe surtout de transformer les matières premières.

La Colombie-Britannique, tout comme l'Ontario et le Manitoba, dispose d'une Loi sur le traitement des produits minéraux, dont le but est d'encourager l'enrichissement des minerais avant leur exportation, mais, tout comme en Ontario et au Manitoba, cette loi n'est pas appliquée en pratique.

Au printemps de 1972, on proposa d'instituer un programme d'aide financière pour favoriser l'expansion économique régionale en Colombie-Britannique, par la création de nouvelles usines manufacturières. Seule une petite partie du Sud-Est de la province a été désignée jusqu'à ce jour par le gouvernement fédéral comme étant admissible à son programme de subventions au développement régional. En pratique, dans le passé, les ministères de la Colombie-Britannique n'ont rien fait d'autre que de fournir des renseignements et autres services pour encourager le développement industriel dans certaines régions, tandis que deux sociétés publiques provinciales, la *B.C. Hydro* et la *Pacific Great Eastern Railway*, ont déployé beaucoup plus d'activité dans ce sens. Le soutien principal offert par les ministères aux industries existantes ou nouvelles vient du ministère provincial du Développement industriel, de l'Industrie et du Commerce. Au nombre de ses activités, on retrouve: l'effort de promotion des Maisons de la Colombie-Britannique à Londres, à San Francisco et à Los Angeles, la participation aux foires commerciales et aux expositions internationales, la publication et la diffusion de l'information, l'organisation de colloques et de conférences, la réalisation d'enquêtes économiques et la collecte de renseignements sur l'état des marchés.

Le profil des programmes d'expansion économique régionale

Les programmes sont la cible constante des critiques. Les municipalités, par exemple, reprochent aux gouvernements fédéral et provinciaux d'exercer leur autorité dans le cadre de ces programmes sans consulter l'administration locale ou les populations concernées, ou même sans tenir compte de ses besoins financiers, de ses responsabilités croissantes et de ses engagements. Les gouvernements provinciaux craignent que le gouvernement fédéral ne fasse passer leurs priorités après une kyrielle de priorités nationales qui les intéressent d'une façon moins directe. Les provinces les plus riches craignent qu'on ne leur soutire une part exagérée du revenu fiscal, et qu'on n'en consacre une fraction trop élevée aux secteurs faiblement productifs, au détriment des secteurs à productivité élevée. Par contre, il peut arriver que les programmes fédéraux soient répétés inutilement, ou que leurs effets soient neutralisés par quelque mesure des gouvernements provinciaux. Les contribuables s'inquiètent du gaspillage des rentrées fiscales et de l'apathie qui suit l'octroi d'une subvention, allant jusqu'à entraîner la faillite de l'entreprise. Le public, en général, s'inquiète de l'absence de réaction gouvernementale à la prédominance de l'investissement direct étranger dans l'industrie, et de l'inaction des organismes officiels qui pourraient freiner ce genre d'investissement grâce aux programmes d'expansion économique régionale. Le public doute aussi des aptitudes des administrations provinciales en matière de gestion.

À titre de ministre fédéral de l'Expansion économique régionale, l'honorable Jean Marchand a déclaré à plusieurs reprises que le gouverne-

ment considère que la résolution du dilemme expansion-disparité est une entreprise à long terme et non, comme le prétendent plusieurs critiques, un problème qui puisse être résolu du jour au lendemain. Certains organismes fédéraux et provinciaux ont acquis une solide expérience, au cours de cette dernière décennie, au sujet de l'action nécessaire pour résoudre le dilemme expansion-disparité. Malheureusement, certains progrès réalisés au cours de la période 1960-1965 ont été renversés, peut-être même anéantis, par l'ampleur du chômage depuis 1969.

Tous les indices montrent qu'à moins d'abaisser le train de vie de la plupart des Canadiens, il faudra obtenir une croissance économique considérable pour résoudre le dilemme expansion-disparité. La solution comporte des incidences politiques et juridiques sur les plans national, régional et local. Mais il faut considérer d'autres facteurs:

- Bien qu'il soit souhaitable, du point de vue purement économique, de transférer les travailleurs d'une région d'emploi à faible productivité vers des régions d'emploi fortement productif et de régions à fort chômage vers des régions à chômage faible, on constate que bien des travailleurs refusent de se déplacer.

- L'industrie manufacturière n'est qu'un des moyens permettant de résoudre le dilemme expansion-disparité, et il se peut qu'elle soit le moins souhaitable dans certaines régions; par contre, l'industrie manufacturière peut être le catalyseur d'une solution à long terme dans d'autres régions.

- Il faut tenir compte des coûts sociaux de la mise en œuvre des programmes ou de l'absence de programme.

- Ce serait exiger l'irréalisable que de demander le succès total dans tous les cas où une aide a été accordée en vertu d'un programme d'expansion économique régionale.

- La plupart des activités industrielles au Canada se déroulent dans deux corridors, l'un en Ontario méridional et l'autre dans le sud du Québec; on ne trouve nulle part ailleurs une telle concentration d'usine de transformation et de fabrication, de gros entrepreneurs et de sous-traitants, d'universités et de collèges techniques soucieux des besoins de l'industrie, d'ingénieurs et de scientifiques, et ainsi de suite, lesquels constituent la base indispensable à une industrie manufacturière capable d'affronter la concurrence internationale.

- Au Canada ou ailleurs, le capital va là où s'offrent les occasions de profits les plus prometteuses.

- Quelques sociétés iront s'établir dans de nouvelles régions, ou agrandiront leurs installations, que les organismes officiels leur fournissent ou non une aide financière.

Une première évaluation de l'incidence, sur l'industrie manufacturière, du programme fédéral établi en vertu de la Loi sur les subventions au développement régional se dégage de l'analyse des données concernant les deux premières années d'activité de ce programme (de juillet 1969 à juin 1971), analyse publiée par le ministère de l'Expansion économique régionale. Le tableau n° VI.9 indique le nombre d'offres acceptées au cours de cette période dans chacune des provinces. En tenant compte des statistiques citées antérieurement, les cinq observations suivantes correspondent aux données de ce tableau:

– Même si l'on tient compte que le programme de la loi sur les subventions au développement régional est relativement nouveau, on remarque que le nombre d'emplois créés annuellement, soit environ 15 000, est faible par rapport au nombre des chômeurs canadiens.

– En dépit du rehaussement des subventions prévues pour la région atlantique, il semble que cette dernière offre peu d'attraits pour l'industrie.

– Il semble qu'en dépit du chômage élevé au Québec, on doit attribuer dans une certaine mesure le grand nombre d'offres acceptées à l'étendue du marché québécois et au potentiel de compétence dont la province dispose.

– La faible proportion d'offres destinées à des firmes de Colombie-Britannique montre le peu d'ampleur de l'aide prévue pour cette province.

– Les chiffres concernant la Saskatchewan montrent que l'absence d'activités industrielles antérieures, ajoutée à l'éloignement des marchés suffisamment amples, pourraient contrecarrer pour quelque temps encore les efforts de création d'une industrie.

Le tableau n° VI.10 donne la ventilation, par groupes industriels et provinces, des mêmes offres acceptées dans le cadre du programme de la loi sur les subventions au développement régional. Les données indiquent que les groupes d'industries œuvrant matières premières et denrées ont reçu l'aide la plus forte, mais que les groupes d'industries de pointe ont également obtenu leur part²⁴. Toutefois, les données révèlent que si les premiers groupes étaient bien répartis dans tout le pays, les deuxièmes se concentraient au Québec.

Les tableaux n°s VI.11 et VI.12 donnent la ventilation des activités auxquelles étaient destinées les subventions. Les chiffres indiquent qu'environ la moitié des activités ont nécessité de nouvelles installations. Après examen des données concernant les nouvelles installations au Québec, au Nouveau-Brunswick et en Alberta, réparties par groupes d'industries, il ressort que le groupe dominant est celui des produits du bois, suivi par les boissons et produits alimentaires; viennent ensuite le matériel de transport, que suivent de près les produits chimiques. Comme il fallait s'y attendre, c'est le Québec qui comptait le nombre le plus élevé de nouvelles installations, surtout dans le groupe d'industries de pointe, ce qui, de nouveau, montre que la présence d'usines semblables et la disponibilité d'une main-d'œuvre experte faciliteraient la création de nouvelles usines.

Les programmes d'expansion économique régionale ont été l'objet de critiques, parce qu'ils incitent les établissements industriels à s'installer là où ils n'ont pas de raison de le faire. Ces critiques sont sans doute fondées en certains cas, les insuccès subis et les difficultés éprouvées dans la plupart des provinces l'ont clairement montré. Toutefois, l'action d'expansion économique régionale n'a peut-être atteint que le stade où seuls les échecs commencent à apparaître. Les firmes dont l'activité est couronnée de succès sont souvent moins en évidence, et le succès peut se manifester plus tard que l'insuccès. Ces critiques montrent qu'il existe un problème

²⁴Le tableau ne signale pas un aspect intéressant des offres acceptées par le groupe du matériel de transport et outillage, c'est-à-dire qu'un nombre imposant des firmes intéressées contribuent à la fabrication de motoneiges, de caravanes, ainsi que de pièces détachées pour ces véhicules.

Tableau n° VI.9—Immobilisations effectuées et emplois créés à la suite des subventions accordées entre le 1^{er} juillet 1969 et le 30 juin 1971 dans le cadre de la Loi sur les subventions au développement régional

Provinces	Offres acceptées	Pourcentage approximatif du total	Immobilisations en millions de \$	Nouveaux emplois créés	Montant approximatif des subventions du ministère de l'Expansion économique régionale en millions de \$	Pourcentage de ces subventions dans les immobilisations
Terre-Neuve	21	3	5.6	883	2.2	39
Île du Prince-Édouard	15	2	3.1	383	1.1	35
Nouvelle-Écosse	56	9	114.3	1 774	21.7	19
Nouveau-Brunswick	60	10	33.5	2 938	13.9	41
Québec	282	45	268.6	14 656	57.4	21
Ontario	39	6	85.2	2 251	15.0	18
Manitoba	81	13	30.4	2 815	8.3	27
Saskatchewan	31	5	23.1	1 519	5.5	24
Alberta	29	5	110.9	1 587	21.9	20
Colombie-Britannique	12	2	2.9	281	0.7	24
Totaux	626	100	677.6	29 087	147.7	22

Source: Loi sur les subventions au développement régional: Un compte rendu des offres acceptées au 30 juin 1971; Division de l'information du ministère de l'Expansion économique régionale, Ottawa, octobre 1971.

Tableau n° VI.10—Répartition, selon les groupes industriels et les provinces, des offres de subventions acceptées entre le 1^{er} juillet 1969 et le 30 juin 1971 dans le cadre de la Loi sur les subventions au développement régional

Branches industrielles ^a	Nombre des offres acceptées										
	Terre-Neuve	Î.P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Totaux
Aliments et boissons	16	10	17	17	33	3	18	5	7	—	126
Tabac	—	1	2	—	—	—	—	—	—	—	3
Caoutchouc	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	1
Cuir	—	—	—	—	2	—	—	1	1	—	4
Textiles	—	—	1	—	32	—	2	—	—	—	35
Bonneterie	—	—	—	1	8	—	—	—	—	1	10
Vêtement	—	—	2	2	11	1	3	5	—	—	24
Bois	—	—	4	15	40	13	1	1	6	11	91
Meubles et articles d'ameublement	—	—	1	3	13	—	3	—	—	—	20
Papiers et produits connexes	—	—	2	—	4	1	1	—	1	—	9
Imprimerie, édition, etc.	—	—	3	2	10	2	15	1	1	—	34
Métallurgie primaire	—	—	3	—	3	—	—	1	—	—	7
Produits métalliques	1	3	5	5	21	3	5	5	—	—	48
Machinerie	—	1	2	2	17	5	7	1	2	—	37
Matériel de transport	—	—	2	2	24	2	9	4	4	—	47
Matériel électrique	3	—	3	2	12	—	4	—	—	—	24
Minéraux non métalliques	—	—	—	2	10	3	—	—	1	—	16
Pétrole et charbon	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1
Produits chimiques et connexes	1	—	3	4	24	3	9	2	1	—	47
Divers	—	—	6	3	17	2	4	5	5	—	42
Totaux	21	15	56	60	282	39	81	21	39	12	626

^aLa classification par groupe est celle qu'utilise le *Recensement annuel des industries*; la ventilation des offres acceptées entre ces groupes a été effectuée par l'auteur, et non par le ministère de l'Expansion économique régionale.

Source: *Loi sur les subventions au développement régional: Un compte rendu des offres acceptées au 30 juin 1971*. Division de l'information du ministère de l'Expansion économique régionale, Ottawa, octobre 1971.

Tableau n° VI.11—Répartition par province des nouvelles usines et entreprises faisant suite aux offres acceptées entre le 1^{er} juillet 1969 et le 30 juin 1971 dans le cadre de la Loi sur les subventions au développement régional

Province	nombre d'offres acceptées	nouvelle usine	installation pour nouveau produit	modernisation	modernisation et installation pour nouveau produit	agrandissement des installations	agrandissement et modernisation	agrandissement et installation pour nouveau produit	nouvelle usine et agrandissement	agrandissement, modernisation et installation pour nouveau produit	nouvelle usine, installation pour nouveau produit, agrandissement et modernisation
Terre-Neuve	21	7	5	-	-	3	4	-	2	-	-
Î. P.-É.	15	7	5	-	-	2	-	-	-	1	-
N.-É.	56	18	10	3	-	14	11	-	-	-	-
N.-B.	60	32	5	1	1	17	3	1	-	-	-
Qué.	282	130	41	13	2	68	15	7	-	5	1
Ont.	39	25	1	-	1	5	6	-	-	1	-
Man.	81	34	7	3	-	16	15	5	-	1	-
Sask.	31	17	-	-	-	5	3	4	1	1	-
Alb.	29	21	3	-	-	4	1	-	-	-	-
C.-B.	12	6	2	-	-	2	1	-	-	1	-
Totaux	626	297	79	20	4	136	59	17	3	10	1
Pourcentage	100	47	13	3	< 1	22	9	3	< 1	< 2	< 1

Source: Loi sur les subventions au développement régional: Un compte rendu des offres acceptées au 30 juin 1971. Division de l'information du ministère de l'Expansion économique régionale, Ottawa, octobre 1971.

Tableau n° VI.12—Ventilation selon les groupes d'industrie, pour trois provinces, des offres de subventions pour nouvelles installations, acceptées entre le 1^{er} juillet 1969 et le 30 juin 1971 dans le cadre de la Loi sur les subventions au développement régional

Branches industrielles	Nouveau-Brunswick	Québec	Alberta
Aliments et boissons	7	13	4
Cuir	—	1	1
Textiles	—	9	—
Vêtement	1	6	—
Bois	11	25	5
Meubles et articles d'ameublement	1	4	—
Papiers et produits connexes	—	1	1
Imprimerie, édition, etc.	—	4	1
Métallurgie primaire	—	1	—
Produits métalliques	3	12	—
Machinerie	2	6	—
Matériel de transport	—	17	3
Matériel électrique	—	8	—
Minéraux non métalliques	1	5	—
Produits chimiques et connexes	3	12	1
Divers	3	6	5
Totaux	32 sur 60	130 sur 282	21 sur 29

Source: Loi sur les subventions au développement régional: Un compte rendu des offres acceptées au 30 juin 1971. Division de l'information du ministère de l'Expansion économique régionale, Ottawa, octobre 1971.

supplémentaire. En Amérique du Nord, les plus gros industriels et la plupart des petits ne fabriquent pas tous les éléments constitutifs de leurs produits. Ils sont responsables, disons, de 30 à 60 pour cent de la valeur ajoutée au produit. Dans les plus grands centres manufacturiers, des gammes de sous-traitants se sont constituées de manière à fournir la plus grande partie de la valeur ajoutée complémentaire. Tel n'est pas le cas dans les régions où l'industrie est nouvellement établie. Les grandes sociétés qui ont été persuadées d'établir une industrie n'attendent guère la constitution d'une gamme de sous-traitants et s'approvisionnent ailleurs. Les régions, par conséquent, ne profitent pas au maximum de l'activité nécessitée par cette valeur ajoutée. La nouvelle région industrielle se trouve devant un dilemme. Qui doit venir en premier? les sous-traitants ou le gros industriel? Les administrations provinciales et fédérale sont bien au courant du problème, et ont mis sur pied des programmes de création d'infrastructures pour le résoudre. Malheureusement, cette infrastructure n'apporte pas toujours la solution espérée.

On a aussi critiqué les programmes d'expansion économique régionale, en alléguant qu'ils favorisent les sociétés étrangères, et celles des zones industrielles du Québec et de l'Ontario, et défavorisent la création de sociétés locales et leur expansion. Un examen des conditions d'attribution des subventions et des prêts dans le cadre des programmes fédéraux et provinciaux révèle, toutefois, que la possibilité de donner un gage hypothécaire ou un nantissement et une gestion compétente sont normalement des conditions préalables à la subvention ou au prêt. Les administrations publiques veulent aussi que les projets particuliers d'expansion régionale réussissent, pour que les programmes eux-mêmes soient couronnés de succès. Par conséquent, elles préfèrent que les sociétés bénéficiant de subventions ou de prêts aient déjà fait leurs preuves. Mais, en pratique, ces

administrations courent encore des risques considérables en aidant des sociétés assez bien connues et assises de longue date, ou des entrepreneurs dont l'activité antérieure était très valable.

Comme nous l'avons dit dans un chapitre précédent au sujet des programmes d'aide, il est très avantageux qu'ils soient munis d'un mécanisme légal de cessation automatique. Le gouvernement fédéral et celui du Québec ont utilisé ces mécanismes pour leurs programmes d'expansion économique régionale. L'évolution des conditions dans lesquelles se déroulent les tentatives de résolution du dilemme disparité-expansion économique a montré l'avantage de la courte durée des programmes récents du Québec, laquelle a rendu possibles leur rationalisation et certaines adaptations avec les programmes fédéraux. Cependant, il ne faudrait pas que la cessation d'un programme de ce genre ou de tout autre crée une solution de continuité dans les efforts entrepris. La brièveté des programmes gêne la planification des entreprises, et les changements fréquents engendrent la confusion. De même, quelle que soit leur envergure ou leur appartenance, les firmes qui entreprennent un programme selon des règles prédéterminées n'aiment pas les voir modifier fréquemment ou à mi-chemin de la réalisation. Les administrations canadiennes ont maintenant acquis suffisamment d'expérience pour remplacer les programmes d'expansion économique régionale à court terme par des programmes à plus long terme.

Il est nécessaire de se rendre compte de la forme que l'appui financier fédéral-provincial à l'expansion régionale a prise au cours de la dernière décennie. Seul le gouvernement fédéral et les provinces les plus peuplées, Ontario et Québec, offrent des subventions ou des prêts avec remise. Les subventions du Manitoba sont faibles, et servent à réaliser des études. Les autres provinces moins peuplées, et moins bien pourvues du point de vue industrie manufacturière, se sont limitées habituellement aux prêts. Le Québec a aussi tenté d'attirer les industries «essentielles» et «de pointe». Les programmes fédéraux ou provinciaux n'offrent généralement pas de capital-risque, exception faite du nouveau programme expérimental de l'*Ontario Development Corporation*. La Colombie-Britannique a peu fait jusqu'ici dans le domaine de l'expansion économique régionale, à l'exception d'activités de promotion et de la création de deux sociétés de la Couronne. Quelques-unes des provinces ont acquis une part du capital social de certaines entreprises ou accordé un appui généreux à des projets bien déterminés, souvent à des coûts exorbitants. Toutes les provinces font de la promotion et offrent des conseils, notamment aux nouveaux fabricants éventuels, aux exportateurs et aux petites sociétés. Les administrations provinciales ont cherché à combler les lacunes des programmes fédéraux et, ce faisant, elles ont réduit le pouvoir des stimulants accordés par le palier fédéral. Si les objectifs et les priorités des provinces diffèrent de ceux de l'État central, les différences ne peuvent manquer de se manifester au cours des actions d'expansion économique régionale.

Les provinces se sont disputé certaines nouvelles usines de fabrication; tel a été le cas de la Nouvelle-Écosse et du Québec, quand la société Michelin a décidé de s'installer au Canada. La rivalité s'est également manifestée au sein même d'une province, au grand embarras du gouverne-

ment provincial concerné. La rivalité *interprovinciale* ou *intraprovinciale*, cependant, n'est pas la seule. Une province canadienne peut aussi bien être en concurrence avec plusieurs États américains pour attirer les filiales de sociétés multinationales, ou celles de sociétés canadiennes. Nous avons montré que le Canada n'est pas le seul pays à utiliser des incitations à l'expansion régionale. Les États-Unis se plaignent de l'attraction exercée par les bas salaires, et par la faible fiscalité des pays dont l'industrie s'emballe. Tout récemment, les États-Unis se sont alarmés de la fuite de leur industrie de main-d'œuvre vers Hong Kong, Taïwan, la Corée du Sud et le Mexique.

Les programmes d'expansion économique régionale des paliers fédéral et provinciaux ont fait l'objet de critiques, parce qu'ils exportent tout simplement le chômage d'une province à l'autre. Les exemples habituellement cités sont ceux du récent établissement d'usines de pâtes et papiers dans les trois provinces des Prairies, ce qui a provoqué du chômage dans la même industrie dans l'Est du Canada et en Colombie-Britannique. Il s'agit ici d'attribuer à chacun sa part de responsabilité. Ainsi, en raison de la faiblesse du marché et des années qui sont nécessaires pour la construction et le démarrage d'une grande usine papetière, il est juste d'attribuer une part de la responsabilité au marché même et aux prévisionnistes, en même temps qu'aux administrations publiques et aux sociétés concernées. Il faut se rappeler, cependant, que ces trois usines ont été établies dans le Nord des Prairies, région qui pose des dilemmes fort difficiles d'expansion économique-disparité, et où il existe très peu de possibilités d'industrialisation rentable et d'emploi, si ce n'est dans la branche des pâtes et papiers.

Les programmes ont encore donné lieu à la critique parce qu'ils entraînaient ou accentuaient le morcellement d'un secteur industriel, ou celui d'une branche particulière. Un examen des statistiques du programme de la loi sur les subventions au développement régional, reproduites précédemment, révèle que ce sont les secteurs déjà bien établis dans les différentes régions, qui, en règle générale, ont reçu la plus grande part de l'aide fédérale. Le morcellement est aussi une conséquence de l'exportation du chômage, car elle est influencée par l'envergure du marché. Par exemple, lorsque l'activité économique atteint son point optimal, et que la demande de produits est grande, il se peut que les fabricants d'un produit particulier ne soient pas assez nombreux. Mais en période de récession, il y aura surabondance de fabricants. Ce morcellement était l'une des préoccupations de la nouvelle Loi sur la concurrence²⁵. Il préoccupe aussi la nouvelle Société d'expansion industrielle du Québec, ainsi que la Société générale de financement du Québec. Il est très difficile d'établir des règles pour lutter contre le morcellement d'une industrie. Cependant, ce problème se produira moins souvent, ou sera moins apparent dans une économie vigoureuse et en pleine croissance.

Jusqu'ici, les autorités canadiennes ont attaché beaucoup d'importance à l'encouragement de l'industrie manufacturière, facteur indispensable à la résolution du dilemme disparité-expansion économique. Elles

²⁵Ce problème est examiné au chapitre IX.

ont reconnu, sans doute, la nécessité de promouvoir d'autres activités; la création de services et d'installations touristiques est une de celles-là. Il en reste bien d'autres à étudier. La migration de la main-d'œuvre et le chômage sont des facteurs très pertinents, mais le rôle du revenu individuel est moins évident. Quoiqu'un certain revenu minimal soit indispensable pour subsister, ce n'est pas le seul critère à utiliser pour définir les conditions de vie des populations. Certaines personnes préfèrent vivre à l'Île du Prince-Édouard, en se contentant d'un revenu inférieur à celui qu'elles pourraient obtenir en allant vivre dans une ville ontarienne. Il faudrait des arguments bien convaincants pour persuader certains citoyens de Vancouver à aller travailler dans une ville de l'Est du Canada, en dépit des difficultés de la vie dans toute ville, Vancouver comprise. D'autre part, personne n'a encore découvert un indice de «qualité de vie» qu'on pourrait substituer au revenu individuel dans la formule de l'expansion économique régionale; personne non plus n'a quantifié les compromis ou les contraintes de la vie dans différentes parties du pays. Une meilleure mesure des disparités, par conséquent, s'impose; cependant, entre-temps, il faut concentrer l'attention sur le chômage, comme les circonstances actuelles l'exigent, et sur le sous-emploi lorsque le climat économique se sera amélioré.

Pour que l'industrie manufacturière joue son rôle dans l'expansion économique régionale, il faut qu'un nombre suffisant de fonctionnaires chargés de concevoir et d'administrer les programmes aient acquis de l'expérience dans la gestion des activités industrielles. Il faut que les planificateurs de l'expansion économique régionale grâce à l'industrie manufacturière possèdent de l'expérience en ce domaine, ainsi que les connaissances techniques et commerciales qui les aideront à identifier les débouchés possibles. L'innovation de pointe peut se produire n'importe où, et non exclusivement dans les villes ou dans les zones industrielles. L'économiste, s'il n'a pas la collaboration du gestionnaire, de l'ingénieur, du spécialiste du marché, du vendeur même, n'apportera pas une contribution maximale à la résolution du dilemme disparité-expansion économique. Mais avant qu'on ait tracé les perspectives à long terme de l'industrie manufacturière canadienne et qu'on ait évalué ses ressources et d'autres facteurs tels que l'existence de débouchés, on ne pourra cerner la place de l'industrie manufacturière parmi les activités permettant de lutter contre les disparités régionales. Et les programmes d'expansion économique régionale n'atteindront pas leur plein potentiel.

VII. Le financement des industries, et en particulier des petites entreprises

Les trois chapitres précédents ont déjà traité de certains problèmes propres aux petites firmes industrielles au Canada. Le présent chapitre portera particulièrement sur trois points, à savoir, la structure des organismes canadiens de financement industriel, certains problèmes d'entreprise et de gestion au Canada et à l'étranger et, finalement, l'apport de capital-risque. Nous examinerons la situation des petites firmes déjà existantes, et la création de nouvelles.

C'est probablement grâce à la croissance de petites entreprises de pointe, lesquelles ont pris un essor spectaculaire aux États-Unis entre 1955 et 1965, que celles-ci ont collectivement attiré l'attention du public. Les Canadiens, en tant qu'observateurs proches des petites firmes étatsuniennes, et acheteurs de leurs produits, ont été particulièrement frappés par l'expansion qui s'est produite le long de la Route 128 près de Boston (Massachusetts) et à Palo Alto (Californie); ils se sont souvent demandés pourquoi l'exemple de la Route 128 ne s'est pas propagé au Canada. Pourtant, certaines petites entreprises de pointe ont bien fait leur apparition dans le pays. Certaines ont prospéré, donnant l'impression optimiste que la situation au Canada est plus favorable qu'elle ne le semblait à première vue, surtout si on la compare à celle des pays de l'Europe occidentale. Nous tenterons donc d'analyser les aspects positifs et négatifs des perspectives offertes aux petites firmes de pointe au Canada.

L'examen des problèmes des petites entreprises ne sera pas exhaustif, mais sera néanmoins suffisant pour orienter les firmes existantes et les hommes d'affaires désireux de se lancer dans de nouvelles entreprises. Le lecteur trouvera de plus amples informations à ce sujet dans d'autres rapports du Conseil des sciences¹. La documentation contenue dans le présent chapitre a vivement intéressé le Conseil, qui élaborait la section de son propre rapport traitant des principales entraves à l'innovation². Une des recommandations importantes du Conseil était la suivante:

«Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient songer à créer de nouveaux mécanismes pour le financement des petites sociétés industrielles qui sont formées. Il faudra peut-être les aider à payer leurs frais de gestion et de formation de leur personnel. Enfin, il faudra peut-être aussi garantir les emprunts qu'elles effectuent auprès de sociétés d'investissement privées. En principe, il faudrait réduire au minimum l'intervention directe de l'État; si ce dernier crée une conjoncture favorable à l'investissement, les mécanismes de l'entreprise privée assureront le financement nécessaire»³.

¹Étude spéciale n° 23, réalisée pour le Conseil des sciences du Canada, *l'Innovation et la structure de l'industrie canadienne*, Information Canada, Ottawa 1972, et Andrew H. Wilson, Étude spéciale n° 11, réalisée pour le Conseil des sciences du Canada, *l'Invention dans le contexte actuel*, Information Canada, Ottawa, 1970.

²Rapport n° 15 du Conseil des sciences du Canada, *l'Innovation en difficulté - Le dilemme de l'industrie manufacturière au Canada*, Information Canada, Ottawa, 1971, pp. 27-35.

³*Ibid.* p. 31.

En guise d'introduction . . .

L'initiative des hommes d'affaires, l'activité des petites firmes et la disponibilité de capital-risque sont trois sujets qui ont été largement débattus au Canada en 1971 et 1972. L'Association canadienne des physiciens, entre autres, a tenu un colloque en février 1971, au sujet de l'entreprise scientifique au Canada. La Société Radio-Canada a tourné un documentaire d'une heure sur ce sujet, pour télédiffusion dès décembre 1971. Les entrevues ayant servi à l'émission furent publiées par la suite dans le *Financial Post*, avec des données complémentaires. L'édition d'avril 1972 du *Magazine Maclean's* contenait un article d'Alexander Ross, intitulé «Backing the Better Mousetrap». De nouveau, le sujet du capital-risque fut mentionné dans l'édition de printemps 1972 du *Business Quarterly*, de l'Université Western Ontario.

Afin de placer le présent chapitre dans le cadre général du rapport, il est bon de rappeler deux faits fondamentaux :

- La petite entreprise manufacturière est un important outil d'expérimentation pour qui veut investir dans les domaines de pointe.
- Chaque petite entreprise peut devenir une grande société.

Mais les petits établissements industriels ne se développent pas tous inévitablement ou de plein droit. Certains ne le peuvent pas, pour diverses raisons. D'autres encore ont des possibilités de croissance, mais leurs propriétaires se contentent d'une activité stable.

Pour les besoins du présent chapitre, nous avons défini la petite entreprise comme celle qui emploie moins de 50 personnes. Selon les données recueillies par Statistique Canada pour 1969, sur un total d'environ 32 700 établissements manufacturiers, 26 000, donc un peu plus de 81 pour cent, employaient moins de 50 personnes. Le tableau n° VII.1 indique les pourcentages de petites entreprises établies dans les diverses régions du pays, tandis que le tableau n° VII.2 donne les pourcentages correspondants pour les branches industrielles. Les tableaux ne font aucune distinction, toutefois, entre les nouveaux établissements et ceux antérieurement créés⁴. Ils font cependant ressortir qu'il y avait un grand nombre de petites industries manufacturières au Canada en 1969, qu'elles étaient particulièrement concentrées dans les Prairies et en Colombie-Britannique, et qu'elles se spécialisaient en imprimerie et édition, ameublement et agencements, ainsi qu'en produits du bois. Les petites entreprises ont fourni moins de 20 pour cent de l'emploi industriel, en 1969, et moins de 15 pour cent du montant de la valeur des produits, à la sortie d'usine.

Observations au sujet des principales institutions financières du Canada et du financement des entreprises

On peut diviser le secteur financier du Canada en quatre groupes d'organismes : Le premier groupe comprend les institutions fiduciaires, à savoir, la Banque du Canada, les banques d'épargne provinciales en Ontario et

⁴Il nous a été impossible, au moment où nous rédigeons ce rapport, de connaître le nombre d'établissements industriels créés depuis 1969, ainsi que celui des établissements recensés en 1969 et qui avaient fermé leurs portes.

Tableau n° VII.1—Répartition pour 1969 des petits établissements manufacturiers parmi les régions canadiennes

Régions	Pourcentage des établissements manufacturiers de la région ayant moins de 50 travailleurs
Atlantique	83
Québec	81
Ontario	78
Prairies	87
Colombie-Britannique (plus le Yukon et les T.N.-O.)	87
Total pour le Canada	81

Source: Statistique Canada, *Le Quotidien de Statistique Canada*, vendredi 30 juin 1972, p. 2.

Tableau n° VII.2—Répartition pour 1969 des petits établissements manufacturiers canadiens, selon les branches industrielles

Branches industrielles	Pourcentage des établissements manufacturiers de la branche ayant moins de 50 travailleurs
Aliments et boissons	85
Tabac	a
Caoutchouc	50
Cuir	66
Textiles	73
Bonneterie	56
Vêtements	76
Bois	87
Meubles et articles d'ameublement	90
Papiers et produits connexes	47
Imprimerie, édition, etc.	91
Métallurgie primaire ^a	54
Produits métalliques	84
Machinerie	67
Matériel de transport	6
Matériel électrique	53
Minéraux non métalliques	83
Pétrole et charbon	60
Produits chimiques et connexes	75
Divers	88
Ensemble de l'industrie manufacturière	81

^aOn n'a pu obtenir les données de cette branche.

Source: Statistique Canada, *Bulletin préliminaire*, juillet 1972 n° de cat. 31-210P.

en Alberta, les deux banques d'épargne du Québec, les banques à charte, les sociétés de fiducie, les sociétés de prêts hypothécaires et de prêts commerciaux, ainsi que les mutuelles d'épargne et de crédit. Le deuxième groupe englobe les compagnies d'assurance sur la vie, l'incendie et les accidents, et les caisses de pension. Le troisième groupe compte les sociétés de financement des achats à tempérament et de prêt sur nantissement, ainsi que les sociétés de placements à capital fixe et autres. On peut aussi incorporer les sociétés de financement en capital-risque, à titre de sous-groupe, lesquelles sont en général de création récente et possèdent des avoirs peu importants. Dans le quatrième groupe, nous retrouvons les sociétés de la Couronne à caractère financier et les offices autonomes ou semi-autonomes créés par le gouvernement fédéral et les provinces, dont la Banque d'expansion industrielle, la Société centrale d'hypothèques et de logement, la Société de développement du Canada, l'*Ontario Develop-*

ment Corporation, le *Saskatchewan Development Fund* et la Société générale de financement du Québec⁵.

L'essor des institutions financières non officielles au Canada est attribuable en partie au foisonnement d'institutions similaires au Royaume-Uni et aux États-Unis. Du premier, le Canada a emprunté le réseau de succursales bancaires, sans copier celui des banques d'affaires. Aux seconds, il a emprunté les sociétés de crédit à la consommation. Au cours des années, ce sont les banques à charte et les compagnies d'assurance-vie qui ont accumulé le plus d'actifs.

Le financement initial des entreprises individuelles et des sociétés de personnes s'appuie en général sur les épargnes du propriétaire ou des associés, plus les sommes que leur ont prêtées parents et amis. Dans certains cas, les offices d'expansion industrielle de l'administration locale peuvent y contribuer, de même que les fournisseurs de matériaux et les organismes de prêts au commerce. Il est rare que l'État ou les provinces interviennent à ce stade. Les banques à charte peuvent accorder leur appui, tout comme les sociétés de financement en capital-risque, mais les autres institutions financières privées s'abstiennent, telles les compagnies d'assurance-vie et de fiducie. Quand l'entreprise individuelle (ou la société de personnes) a fait ses preuves, les banques à charte et autres organismes de financement accroissent leur aide.

Les petites entreprises privées nouvellement créées doivent se procurer des fonds, soit auprès d'actionnaires, soit auprès d'organismes commerciaux, tels que les sociétés de financement en capital-risque. Encore, seules les administrations locales sont susceptibles de s'y intéresser. La nouvelle entreprise pourra obtenir ses fonds de roulement de toutes ces sources, au moyen du crédit commercial ou d'un prêt des banques à charte. Avec de l'expérience et une bonne réputation, l'entreprise privée nouvellement créée devrait s'assurer un financement plus aisé, tant auprès des organismes privés que publics, mais ses problèmes pécuniaires ne sont pas pour autant résolus.

La petite entreprise qui songe à offrir ses actions au public aura déjà fait ses preuves, mais son changement de statut juridique lui causera quelques difficultés de financement. Celui-ci peut dépasser les moyens des sociétés de financement en capital-risque, spécialisées dans le lancement d'entreprises, et ceux des offices de l'État, comme la Banque d'expansion industrielle. Les courtiers en placements peuvent juger que la firme n'est pas mûre pour ce changement de statut juridique. Il n'existe pas de banques d'affaires canadiennes pour combler cette lacune de notre secteur financier. L'entreprise est donc obligée de chercher, en attendant, un financement privé, par le biais d'une institution financière existante ou par l'entremise d'un membre des sphères de la finance. À la rigueur, l'entreprise peut se tourner vers les centres financiers des États-Unis.

Même après sa transformation en société de capitaux, l'entreprise a encore des difficultés. Par exemple, il n'y a guère de marché actif pour ses titres après leur placement initial; d'autre part, les cercles boursiers ne

⁵On n'a pas inclus les fondations, qui ont peu d'importance dans les affaires financières au Canada, hormis l'octroi de subventions dans les domaines des arts et de la recherche médicale, en particulier.

sont guère empressés à proposer les titres d'émissions peu volumineuses. Par contre, c'est à ce stade que les organismes provinciaux commencent à s'intéresser à l'entreprise.

Le problème du financement des entreprises publiques et privées déjà assises est tout autre, quelles que soient leurs dimensions; en effet, elles sont déjà connues pour leurs activités financières, administratives et commerciales. Elles peuvent faire appel à toute une gamme d'institutions privées du secteur financier, et, en cas de besoins particuliers, s'adresser directement aux institutions de l'État. Enfin, elles peuvent examiner, de concert avec des fonctionnaires, les possibilités de bénéficier des programmes d'initiatives locales.

Les banques à charte et la loi sur les banques

La plus ancienne banque à charte du Canada, la Banque de Montréal, a débuté en 1817, en tant qu'institution privée, puis a reçu sa charte en 1822. La plus jeune, l'*Unity Bank of Canada*, a obtenu sa charte en avril 1972. On trouvera, au tableau n° VII.3, le montant des actifs des neuf banques à charte, au 31 mars 1972⁶. Ces actifs vont de 203 millions de dollars pour la *Bank of British Columbia*, jusqu'à 13.6 milliards de dollars pour la Banque royale du Canada. Les cinq banques les plus importantes du Canada ont près de 6 000 succursales; elles exercent leur activité dans toutes les parties du Canada et ont des contacts nombreux à l'étranger. Les activités des quatre autres banques, dont les actifs sont moins importants, sont géographiquement plus limitées. La *Mercantile Bank* est la seule banque à charte au Canada dont les actionnaires sont actuellement pour la plupart des non-résidents. Elle devra donc, aux termes de la Loi sur les banques, votée en 1967, accroître la proportion de son capital-actions aux mains de Canadiens.

Les cinq banques canadiennes les plus importantes sont inscrites au répertoire annuel de la revue américaine *Fortune*, qui mentionne les cinquante banques commerciales possédant l'actif le plus gros à l'extérieur des États-Unis. Dans la liste publiée en août 1971, nous retrouvons les banques suivantes⁷:

Banque royale du Canada	7 ^e	Banque de la Nouvelle-Écosse	33 ^e
Banque canadienne impériale de Commerce	9 ^e	Banque Toronto-Dominion	39 ^e
Banque de Montréal	17 ^e		

⁶Ce tableau donne la ventilation des actifs des neuf banques. À ce sujet, notons qu'elle sera différente selon qu'il y a «dessalement» ou «resserrement» du crédit. En mars 1972, la conjoncture était au desserrement.

⁷Les cinq banques au sommet de la liste étaient: Barclay's (R.-U.), National Westminster (R.-U.), Banque nationale de Paris (France), Banca nazionale del Lavoro (Italie) et Crédit lyonnais (France). Les cinq plus grandes banques commerciales aux États-Unis, selon *Fortune*, étaient: Bank America, The First National City Bank (société-mère de la Mercantile Bank of Canada), The Chase Manhattan Bank, Manufacturers Hanover et J.P. Morgan. L'actif de la Bank America atteignait presque le double de celui de Barclay's et presque le triple de l'actif de la Banque royale du Canada.

La loi fédérale sur les banques régit les activités des banques à charte⁸. Elle est soumise à une révision décennale selon ses propres stipulations. Les dernières révisions datent de 1967, et ont été faites après une période d'intense préparation englobant le travail de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier, dont le rapport a été publié en 1964 (Rapport Porter). Ces révisions visent à permettre aux banques de concurrencer plus efficacement les «institutions parabancaires», telles les sociétés de fiducie et de prêts. Après les révisions de 1967, les banques ont pu, pour la première fois, consentir des prêts hypothécaires. Elles peuvent désormais émettre des obligations à échéance postérieure à cinq ans, créant ainsi une nouvelle source de capitaux. Le plafonnement imposé aux intérêts a été haussé graduellement pour s'aligner sur les taux variables d'intérêt des obligations à court terme de l'État. Les révisions, toutefois, ne permettent pas aux banques de s'entendre pour fixer les taux d'intérêt sur les dépôts et les prêts.

Bien que les banques à charte s'occupent activement d'accorder des prêts commerciaux et de négocier les bons de l'État, elles n'achètent pas beaucoup d'actions de capital social. Ce fait est partiellement dû à l'envergure combinée des activités de prêts et de négociation des bons d'État et aussi aux dispositions de la Loi sur les banques, qui défendent aux banques à charte de détenir plus de 10 pour cent des actions avec droit de vote de toute société de fiducie, ou de prêts, ou de toute société canadienne dont le capital social dépasse 5 millions de dollars. Si, toutefois, le capital social est inférieur à ce montant, les banques peuvent détenir 50 pour cent des actions avec droit de vote. En d'autres mots, les banques à charte peuvent, si elles le veulent, jouer un plus grand rôle dans la constitution du capital social des petites entreprises et des sociétés de financement en capital-risque. La participation au capital social des nouvelles petites entreprises présente plus de risques que les opérations habituelles des banques. La Loi sur les banques révisée interdit aux banques à charte d'entrer elles-mêmes dans le domaine en expansion, et fort rentable, de location de l'équipement et de son courtage, et de la gestion des biens en fidéicommiss. Cependant, elles ont accru fortement leurs prêts à la consommation depuis 1967. Elles s'y sont lancées, en effet, pour plusieurs raisons; ces prêts sont fort profitables, et elles offrent des conditions avantageusement comparables avec celles des sociétés de prêt; on a constaté que ces prêts encourageaient aussi les dépôts; ils font partie de la gamme de services que les banques offrent à leurs clients, dont la plupart sont des consommateurs.

Un autre domaine où la plupart des banques à charte canadiennes ont accru leur activité avec vigueur, et profit, ces dernières années, est celui des opérations bancaires internationales par l'intermédiaire de succursales et d'agences. Certaines ont formé des consortiums avec d'autres banques étrangères. La Banque Toronto-Dominion, par exemple, associée avec la *Midland Bank* du Royaume-Uni, la *Standard Bank of South Africa* et la *Commercial Bank of Australia* a créé en 1964 la *Midland and International Banks Limited* (MAIBL), une banque d'affaires qui offre des prêts à moyen

⁸Les banques à charte sont assujetties à nombre d'autres lois, telles la Loi sur la banque du Canada et la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, mais celles-ci ne nous intéressent pas particulièrement pour les fins du présent rapport.

Tableau n° VII.3—Actifs des banques à charte canadiennes, au 31 mars 1972 (en millions de dollars)

	Effets et dépôts à la Banque du Canada	Prêts au jour le jour, à remboursement sur demande et à court terme	Billets du Trésor du Canada	Autres titres de l'État canadien	Autres titres	Prêts sur hypothèques en vertu de la Loi sur l'habitation	Tous les autres prêts	Autres avoirs*	Totaux
Banque royale du Canada	587.0	294.1	723.3	975.0	645.8	499.5	6 825.4	3 086.2	13 636.3
Banque canadienne impériale de commerce	514.7	232.8	622.4	1 551.1	761.9	376.2	6 065.3	2 505.0	12 629.4
Banque de Montréal	380.2	448.7	530.1	896.2	445.6	385.3	5 668.4	1 901.4	10 655.9
Banque de la Nouvelle- Écosse	245.2	245.7	316.1	334.4	405.2	242.3	4 095.3	1 553.7	7 437.9
Banque Toronto-Dominion	250.7	273.8	320.3	369.0	375.7	196.6	3 451.6	1 618.1	6 855.8
Banque canadienne nationale	150.1	94.2	151.7	254.4	357.5	107.4	1 169.6	258.9	2 543.8
Banque provinciale du Canada	51.6	44.7	86.0	87.5	136.8	45.3	871.8	280.6	1 604.3
Mercantile Bank of Canada	3.0	16.0	4.9	1.7	16.7	—	269.7	17.3	329.3
Bank of British Columbia	11.9	23.9	2.0	2.9	14.5	1.8	114.0	31.9	202.9
Totaux	2 194.4	1 673.9	2 756.8	4 472.2	3 159.7	1 854.4	28 531.1	11 253.1	55 895.6

*Ce chiffre comprend: la valeur des locaux bancaires, les effets en transit (montant net), etc., et des avoirs divers.

Source: Association des banquiers canadiens, *The Globe and Mail*, Toronto, le 9 mai 1972.

terme. La Banque de la Nouvelle-Écosse, quant à elle, s'est jointe à sept autres banques pour créer la *United International Bank Limited*. Les services bancaires de consortium font désormais partie du réseau international des banques d'affaires. Comme nous l'avons déjà mentionné, les banques d'affaires, proprement dites, n'existent pas dans le réseau financier canadien. Le plus proche équivalent d'un banquier d'affaires est actuellement le courtier en placements⁹.

On compare souvent le réseau bancaire canadien à celui des banques locales et régionales aux États-Unis. Ces organismes financiers locaux, dont on croirait que leur président lui-même se tient derrière le guichet, semblent à première vue être plus à même, leur connaissance de la localité et l'enthousiasme aidant, d'aider à lancer des petites entreprises et de conseiller les hommes d'affaires dans la gestion de leur firme. Au Canada, au contraire, les directeurs de succursale restent peu de temps au même poste et travaillent sous la houlette lointaine d'une hiérarchie de responsables. Cependant, en pratique, les directeurs de succursale jouent souvent un rôle particulièrement actif et fructueux dans leur communauté, et, de plus, ils peuvent avoir recours, lorsque le besoin se fait sentir, à l'expérience étendue et aux ressources de leur groupe.

On a accusé les banques à charte de ne pas venir en aide aux petites entreprises, et surtout à celles qui sont nouvelles. Les autorités bancaires risqueraient sans doute qu'elles aident effectivement les premières par des prêts et des conseils, bien qu'elles n'aident pas toujours les secondes directement, et feraient remarquer que les nouvelles entreprises n'offrent pas toutes les garanties nécessaires et n'ont pas toutes des cadres de gestion possédant les aptitudes indispensables. De toute manière, certaines banques à charte canadiennes ont récemment participé à la fondation de sociétés de financement en capital-risque. Elles semblent préférer cette formule, parce que le financement en capital-risque constitue une activité fort différente des opérations bancaires habituelles et que les sociétés de financement en capital-risque ont les spécialistes pour évaluer les risques des entreprises. Les banques participent également à des entreprises spécialisées et à la création de filiales¹⁰.

On a parfois critiqué la préférence des banques canadiennes pour les

⁹Dans sa communication intitulée *Merchant Banking - A Canadian Requirement?*, présentée lors du Colloque sur la législation des sociétés commerciales et des valeurs mobilières, lequel s'est tenu le 10 mars 1972 à l'Osgoode Hall de Toronto, A.G.S. Griffin déclare que l'activité financière au Canada est entrée dans une phase où les techniques et les structures des banques d'affaires pourraient être utilisées fructueusement. M. Griffin a dressé la liste des domaines d'action des banques d'affaires (en Europe): services généraux de consultation financière, services consultatifs de fusion et d'acquisition, nouvelles émissions (obligations et actions), opérations de change, courtage des matières d'or et d'argent, gestion ou consultation en matière de placement, gestion des sociétés d'investissement en valeurs mobilières, garde des valeurs mobilières, agence comptable des transferts, opérations bancaires pour les grosses sociétés, acceptation de dépôts (des clients seulement); avals, marché financier international (p. ex. le marché de l'Eurodollar).

¹⁰Par exemple, la Banque royale du Canada, la Banque canadienne nationale, le Montreal Trust, le Trust général du Canada et la compagnie de fiducie Canada Permanent ont fondé RoyNat Limitée en 1962, avant la révision de la Loi sur les banques, pour mettre des capitaux à la disposition aisée des entreprises canadiennes, petites et moyennes. Le concurrent principal de RoyNat est la Banque d'expansion industrielle. En 1969, naissait la filiale RoyNat Leasing Limitée, pour fournir un service de location d'équipement.

prêts importants aux entreprises des secteurs primaire et tertiaire plutôt qu'à l'industrie manufacturière, et leur négligence à employer des experts en matière d'industrie manufacturière pour évaluer les possibilités en ce secteur, comme le font apparemment les grandes banques spécialisées aux États-Unis. Les banques canadiennes qui exercent leur activité aux paliers national et international font appel, depuis un certain temps, à des experts en matière d'activité minière et pétrolière. On riposterait sans doute que les banques à charte ont généralement une solide expérience des problèmes financiers de l'industrie manufacturière et qu'elles peuvent retenir les services de consultants lorsqu'une question dépasse le champ de leur expérience. On soulignerait également que les rapports financiers que les banques entretiennent avec l'industrie manufacturière sont en général importants et continus. L'exploitation des ressources, d'autre part, exige souvent de fortes sommes, accordées de façon plus épisodique.

Par contre, il semble que les banques à charte n'attachent pas une importance suffisante à leur rôle à l'égard de l'expansion économique régionale. Mais, comme l'a fait remarquer un ancien président de la Banque de la Nouvelle-Écosse :

«Comme suite aux préoccupations du public à cet égard, la Banque de Nouvelle-Écosse a fait tous les efforts possibles pour aider financièrement les entreprises des régions attardées du pays. Nous avons, en maintes occasions, consenti des prêts qui ne pourraient être considérés comme rentables dans des régions plus prospères»¹¹.

Les agents financiers

Le tableau n° VII.4 indique l'actif approximatif, au 1^{er} trimestre de 1972, des agents financiers suivants: sociétés d'assurance-incendie et d'assurances-risques divers, sociétés de fiducie, sociétés de prêts hypothécaires, sociétés à capital variable et à capital fixe de placement en valeurs mobilières et courtiers en placement. Ces organismes détiennent entre eux un actif global atteignant 22 milliards de \$. Les sociétés de prêts hypothécaires et de fiducie détiennent la majeure partie de cet actif en prêts hypothécaires et contrats de vente. Leurs placements en valeurs mobilières et en actions de firmes canadiennes sont importants; les placements en valeurs étrangères ne le sont pas, sauf quand il s'agit des sociétés de placement en valeurs mobilières.

Au Canada, d'une façon générale, l'ensemble des actifs des courtiers en placement ne reflète pas nécessairement l'importance de leur rôle et des souscriptions du public pour le financement des sociétés manufacturières. Comme le dit un observateur :

«Les courtiers en placement ont accompli leur tâche, qui consiste à réunir des capitaux et à écouler des valeurs mobilières, d'une façon particu-

¹¹Le regretté F. William Nicks, *Rapport annuel pour 1970 de la Banque de la Nouvelle-Écosse*, p. 9.

Tableau n° VII.4—Actifs de certains agents financiers canadiens pour le premier trimestre de 1972 (en millions de dollars)

Organismes	Placements en valeurs canadiennes	Placements en valeurs étrangères	Prêts hypothécaires et contrats de vente	Autres actifs	Totaux
Sociétés de fiducie	2 512.1	84.7	4 643.5	432.0	7 672.3
Sociétés de prêts hypothécaires	540.0	8.4	3 194.7	479.0	4 222.1
Sociétés à capital variable de placement en valeurs immobilières	1 511.6	963.7	239.5	727.1	3 441.9
Compagnies d'assurance-incendie et de risques divers	2 593.5	89.2	56.9	635.8	3 375.4
Courtiers en placements	1 371.6	0.9	non disponible	905.1	2 277.6
Sociétés à capital fixe de placement en valeurs mobilières	711.5	25.4	0.3	319.1	1 056.3

Source: Statistique Canada, *Institutions financières, Statistique financière*, Ottawa, juillet 1972, n° de cat. 61-006.

lièrement adroite et efficace. Ils ont évalué le marché avec justesse dans l'ensemble, et, s'ils ont semblé un peu trop prudents dans le financement d'entreprises moins importantes et moins connues, ils n'ont que reflété le trait dominant de ceux qui orientent le marché»¹².

Au premier trimestre de 1972, l'actif approximatif des mutuelles d'épargne et de crédit locales et centrales, non mentionnées dans le tableau, s'élevait à 5.9 milliards de \$. Cet actif se composait à près de 30 pour cent de prêts personnels et de prêts hypothécaires, et la majeure partie du reste était détenue en espèces, en dépôts à vue et à terme et en obligations municipales. L'actif des sociétés de prêts sur nantissement et de prêts personnels est évalué à un peu plus de 5.6 milliards de dollars. Cet actif se présente principalement sous forme de prêts personnels et de prêts pour des achats en gros et détail. Les portefeuilles de prêts hypothécaires étaient assez restreints, tout comme le revenu des valeurs mobilières¹³.

Au moment de la rédaction du rapport, les données relatives aux sociétés de financement des entreprises et de gestion des placements, et celles concernant les compagnies d'assurance-vie n'étaient pas disponibles. Des évaluations préliminaires de l'actif de ces dernières ont toutefois été publiées dans le numéro du 22 avril 1972 du *Financial Post*, lequel estimait leur valeur comptable à 16.5 milliards de dollars. Les prêts hypothécaires et les valeurs constituaient la majeure partie de cet actif.

L'actif des agents financiers canadiens pour lesquels les données sont disponibles s'élevait à environ 50 milliards de dollars pour le premier trimestre de 1972. Ces organismes et les banques à charte géraient globalement à ce moment-là un actif de plus de 100 milliards de dollars, dont la majeure partie était investie en prêts hypothécaires, en prêts aux entreprises industrielles et commerciales et aux particuliers, et en valeurs mobilières canadiennes. On ne peut déterminer, à partir des données publiées, l'im-

¹²A.F.S. Griffin, *Merchant Banking – a Canadian Requirement?*, op. cit.

¹³Statistique Canada, *Institutions financières, Statistique financière*, Ottawa, juillet 1972, n° de cat. 61-006.

portance de l'aide apportée par ces organismes aux usiniers canadiens.

Le gouvernement fédéral a tenté à dessein, ces dernières années, d'activer la concurrence entre les divers genres d'organismes financiers. Les administrations provinciales ont également tenté d'établir des organismes constitués en sociétés provinciales dans des domaines occupés par des sociétés à statut pan-canadien. Comme l'écrivait récemment une autorité en matière financière, M. E.F. Neufeld :

«Il existe très peu de différences de pouvoirs légaux et de méthodes de rassemblement des fonds et de prêts entre les banques à charte et leurs concurrents; on ne peut donc plus définir la banque à charte en fonction de ses activités.

De plus, comme certains de ces concurrents sont des sociétés à statut provincial, il appert que les provinces exercent une compétence dans des domaines d'activité semblables à ceux des banques à charte et, par le fait même, sur les opérations bancaires, ce qui va à l'encontre de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. Il n'y a jamais eu de démarcation distincte des domaines de compétence fédérale et provinciale en matière de réglementation de l'activité des agents financiers non bancaires, et l'évolution du réseau financier n'a fait qu'aggraver le problème»¹⁴.

Le professeur Neufeld indique ensuite qu'il faut s'occuper tout d'abord de la démarcation rationnelle des compétences fédérale et provinciale en matière de surveillance et de réglementation de l'activité des agents financiers et du commerce des valeurs mobilières.

Organismes fédéraux et provinciaux de financement de l'activité industrielle

Le ministère des Finances et la Banque du Canada sont les deux organismes fédéraux qui jouent les rôles prépondérants dans la régulation de la masse monétaire, des taux d'intérêt et de l'imposition, de même que dans celle de l'économie en général. Ces organismes exercent donc une influence considérable sur le cours et les méthodes du financement des entreprises commerciales et industrielles au Canada.

L'influence du ministère des Finances s'exerce de nombreuses façons. Le Ministre est chargé, par exemple, d'appliquer la politique fiscale et les ententes fiscales fédérales-provinciales et d'effectuer les opérations financières de l'État, par exemple d'appliquer la Loi sur les banques, la Loi sur l'intérêt et la Loi sur les prêts aux petites entreprises¹⁵, et de superviser les actions de la Banque d'expansion industrielle. La Banque du Canada rend des comptes au Parlement par la voix du Ministre des Finances. En tant que banque centrale, elle est l'agent fiscal de l'État canadien et elle comp-

¹⁴E.F. Neufeld, *The Financial System of Canada*, MacMillan and Sons, 1972, cité dans le *Financial Post* du 11 mars 1972.

¹⁵Aux termes de la Loi sur les prêts aux petites entreprises, l'État garantit les prêts consentis par les banques à charte à presque tous les genres de petites entreprises, pour leur permettre de renouveler leur équipement et leurs installations. Les prêts sont limités à 25 000 \$. La Loi contient une clause de cessation, mais sa validité a été prorogée pour trois ans en juillet 1971.

tabilise ses opérations avec les autres États. Elle fixe le taux préférentiel d'intérêt et régit la masse monétaire. Elle consent également des avances aux banques à charte et aux banques d'épargne, reçoit leurs dépôts et peut faire le commerce des valeurs mobilières et des matières d'or et d'argent. Le conseil d'administration de la Banque comprend le gouverneur et le premier sous-gouverneur, le sous-ministre des Finances et douze administrateurs du secteur privé. Le gouverneur de la Banque est en même temps président de sa filiale, dont elle est propriétaire à part entière, la Banque d'expansion industrielle, mais n'en est pas le directeur général.

La Banque d'expansion industrielle (BEI), dont le siège social est situé à Montréal, possède plus de trente succursales dans tout le Canada. La BEI peut rassembler des capitaux en vendant des obligations à la Banque du Canada et à d'autres investisseurs. Elle peut prêter de l'argent à des personnes exploitant des entreprises industrielles ou commerciales, ou en voie de s'y engager, lorsque les analystes de la banque estiment que les propriétaires de l'entreprise ont déjà investi une somme suffisante pour garantir le prêt de la BEI, sans toutefois avoir rassemblé des capitaux privés suffisants à des conditions acceptables. Le conseil d'administration de la BEI est constitué par les administrateurs de la Banque du Canada et le sous-ministre fédéral de l'Industrie et du Commerce. La BEI n'est pas une société de financement en capital-risque dans l'acception étroite du terme. Ses récentes activités sont décrites plus loin dans le présent chapitre.

La Corporation de développement du Canada est un quatrième organisme créé par le gouvernement fédéral, en vue du financement de l'expansion industrielle. Malgré son origine, la Corporation sera autonome. Son rôle et son champ d'activité sont également décrits plus loin dans le présent chapitre¹⁶.

Les organismes provinciaux qui s'intéressent le plus au financement industriel sont ceux qui s'occupent aussi d'expansion économique régionale, de prêts et d'activités semblables. Ces organismes ont déjà été nommés et certaines de leurs activités sont décrits aux chapitres I, III et VI¹⁷. En général, les administrations provinciales offrent des services aux petites entreprises et aident les municipalités à attirer des industries, mais seul l'Ontario a mis sur pied un programme spécial d'aide financière aux seules petites entreprises appartenant à des Canadiens. Le seul programme provincial de financement en capital-risque existant est le programme expérimental lancé en 1971 par l'*Ontario Development Corporation* (ODC). Ce programme permet des prêts atteignant 100 000 \$ aux petites entreprises établies en

¹⁶Bien qu'ils n'aient pas de rapport direct avec la présente étude, nous mentionnerons les ministères et organismes fédéraux suivants, qui offrent une aide financière à l'industrie manufacturière: les ministères de l'Expansion économique régionale, de l'Industrie et du Commerce, des Approvisionnements et Services, de la Main-d'œuvre et de la Défense nationale; le Conseil national de recherches et la Société pour l'expansion des exportations.

¹⁷Leur liste comprenait au moment de la rédaction: l'Alberta Commercial Corporation; la Manitoba Development Corporation; la Société d'expansion économique du Nouveau-Brunswick; la Newfoundland & Labrador Corporation; l'Industrial Estates Limited de la Nouvelle-Écosse; l'Ontario Development Corporation et la Northern Ontario Development Corporation; l'Industrial Enterprises Incorporated de l'Île du Prince-Édouard; la Société générale de financement, la Caisse de dépôt et de placement du Québec et la Société de développement industriel du Québec, et la Saskatchewan Economic Development Corporation.

Ontario, pour favoriser la mise en œuvre de nouvelles techniques, la multiplication des débouchés à l'exportation ou la création de nouvelles usines en Ontario, en collaboration avec d'autres investisseurs. Les aspects techniques des inventions ou des méthodes de fabrication seront étudiés par un comité mixte de l'ODC et de la Fondation de recherche de l'Ontario. Les prêts seront, en général, garantis par l'émission d'obligations, bien que d'autres genres de garanties puissent être prises. Ce programme n'est pas, à strictement parler, un nouveau programme de démarrage des entreprises aléatoires, bien qu'il en comporte certains aspects.

Quelques mots sur les activités récentes de la Banque d'expansion industrielle

La Banque d'expansion industrielle (IDB) a été créée par une loi fédérale, en 1944, dans le but d'aider financièrement les entreprises commerciales et industrielles canadiennes qui ne peuvent obtenir des crédits des sources habituelles, à des conditions et échéances raisonnables. Les prêts de la Banque ne sont pas réservés à l'industrie manufacturière; presque toutes les autres entreprises commerciales nouvelles ou existantes peuvent y avoir recours. La plupart des prêts consentis par la Banque sont destinés à l'achat de terrains et de bâtiments, à la construction de nouveaux bâtiments ou à la modification ou à l'extension de locaux existants, et à l'achat d'équipement et de machines. Dans certains cas, la Banque consent des prêts destinés à compléter les fonds de roulement. Avant d'accorder un prêt, les analystes de la Banque doivent s'assurer qu'il est impossible d'obtenir un financement sous des conditions raisonnables par voie normale, que la proposition du demandeur est judicieuse, que les cadres de gestion de l'entreprise sont compétents et que les propriétaires y ont déjà investi une somme suffisante. Les formalités d'approbation du prêt sont toutefois assez longues, et les prêts peuvent mettre un certain temps à parvenir aux firmes demandeuses.

En principe, le prêt de la banque est garanti par les immobilisations. La Banque s'occupe d'abord des petites firmes et le prêt moyen s'élève habituellement à beaucoup moins de 100 000 \$, c'est-à-dire à une somme que les prêteurs ordinaires estiment trop minime pour un financement à des conditions «raisonnables». Les taux d'intérêt varient selon la durée du prêt et la situation de l'emprunteur. Normalement, le taux d'intérêt est d'autant plus élevé que le montant du prêt est plus considérable, et sa durée plus longue. Cette façon de procéder a été adoptée, non seulement parce que ces prêts comportent généralement plus de risques, mais encore pour hâter leur remboursement. La Banque peut occasionnellement acquérir une partie du capital social et participer à la garantie d'émissions de valeurs mobilières.

Du 1^{er} novembre 1944 à la fin de l'exercice financier 1970-1971, le 30 septembre 1971, la Banque a consenti 32 460 prêts, pour un montant de 1 597 millions de dollars, à 24 094 entreprises de petite et moyenne envergure. Le tableau n° VII.5 indique la répartition des prêts par provinces. Le tableau n° VII.6 indique la répartition par montants des 4 449 prêts consentis par la Banque au cours de l'année d'exercice se terminant le 30 septembre 1971. Le prêt moyen s'élevait à un peu moins de 44 000 \$.

La Banque a accordé de 20 à 25 pour cent de ses prêts des dernières années à des firmes manufacturières. Les groupes industriels les plus aidés ont été les suivants: la fabrication de produits en fer et acier (machines et équipement inclus), l'industrie des aliments et boissons, et l'industrie du bois. Les industries de pointe ont reçu relativement peu de prêts. La raison en est peut-être que la plupart des demandeurs éventuels ont pu obtenir de l'aide des organismes financiers du secteur privé.

Bien qu'elle puisse, à l'occasion, aider des entreprises naissantes, la Banque d'expansion industrielle n'est pas une source de financement en capital-risque. Le prêt moyen de la Banque est également moins élevé que celui dont ont besoin la plupart des entreprises aléatoires. La Banque se place en fait en «troisième ligne» pour le financement de durée fixe, après le prêt personnel ou l'autofinancement et les prêts des organismes financiers du secteur privé, et avant les organismes provinciaux subventionnaires et prêteurs.

Tableau n° VII.5—Répartition par province des prêts accordés de novembre 1944 à septembre 1971 par la Banque d'expansion industrielle

Provinces	Nombre d'entreprises	Pourcentage approximatif du total	Valeur des prêts (en millions de \$)	Pourcentage approximatif du total
Terre-Neuve	443	2	19.5	1
Île du Prince-Édouard	137	< 1	11.1	< 1
Nouvelle-Écosse	664	3	35.3	2
Nouveau-Brunswick	749	3	39.5	3
Québec	4 446	18	384.5	24
Ontario	7 563	31	497.2	31
Manitoba	1 264	5	77.8	5
Saskatchewan	1 112	5	56.6	4
Alberta	2 698	11	154.3	10
Colombie-Britannique	4 827	20	305.1	19
Yukon et Territoires du Nord-Ouest	191	< 1	15.7	< 1
Totaux	24 094		1 596.6	

Source: Rapport annuel pour 1971, Banque d'expansion industrielle, Ottawa, décembre 1971.

Tableau n° VII.6—Répartition, selon leurs montants, des prêts accordés par la Banque d'expansion industrielle pour l'exercice se terminant le 31 septembre 1971

Montant	Nombre de prêts	Pourcentage approximatif du total
Moins de 5 000 \$	176	4
De 5 000 \$ à 25 000 \$	1 977	44
De 25 000 \$ à 100 000 \$	1 999	44
Plus de 100 000 \$	297	7
Total	4 449	

Source: Rapport annuel 1971, Banque d'expansion industrielle, Ottawa, décembre 1971.

Quelques mots sur les activités de la Corporation de développement du Canada

La Corporation de développement du Canada (CDC) a été créée par une loi fédérale, avant l'intersession parlementaire de juin 1971. Les membres du Conseil d'administration ont été nommés par la suite, et se sont réunis pour la première fois le 29 novembre. Les 21 membres du conseil ont

presque tous été choisis dans le monde de la finance et de l'industrie manufacturière.

La fonction de la Corporation est «d'aider à la création ou au développement d'entreprises et d'industries, et à la mise en œuvre des ressources et des biens au Canada». Les ressources dont elle finira par disposer la placeront au premier rang des institutions financières du pays. Il est d'ores et déjà manifeste qu'elle n'agira toutefois pas en tant qu'organisme de l'État, mais comme entreprise publique, et qu'elle assumera des risques, en vue de profits éventuels. Le président de la CDC, M. H.A. Hampson, a dit que les administrateurs de la société se proposaient de n'émettre des actions qu'après la constitution d'un portefeuille raisonnable de placements¹⁸. La CDC ne rachètera pas de sociétés actuellement aux mains d'étrangers ni ne servira de prêteur de dernier recours pour les sociétés en difficulté financière. M. Hampson a dit également que les entreprises dans lesquelles la CDC investit doivent offrir des perspectives de croissance suffisantes pour compenser le risque élevé qu'elles comportent. La CDC n'investira pas dans l'aménagement hydro-électrique de la Baie de James, ni dans des entreprises qui resteraient entre les mains d'une administration publique. Elle concentrera plutôt ses placements dans les six domaines suivants: pétrole et gaz naturel, industries pétrochimiques, mines, oléoducs et gazoducs et moyens de transport apparentés pour le Nord canadien, soins médicaux et financement en capital-risque¹⁹.

La CDC s'intéressera donc en premier lieu aux ressources et aux services et, tout en aidant la branche de transformation, elle n'apportera vraisemblablement pas beaucoup d'appui à l'industrie de fabrication. Ce choix répartira en quelque sorte les tâches, puisque les offices fédéraux et provinciaux s'intéressant au financement industriel s'occuperont surtout de l'industrie de fabrication. D'autre part, la multiplicité des organismes pourrait nuire à long terme à leur efficacité, et même à une répartition judicieuse des responsabilités.

Le climat de l'entreprise et les petites firmes canadiennes

On a souvent observé de façon critique les Canadiens et leurs attitudes à l'égard du risque, de l'esprit d'entreprise et du dynamisme des firmes étatsuniennes. Citons, par exemple, un article paru il y a plusieurs années et comparant les observations de ressortissants de deux autres pays. Un groupe d'hommes d'affaires japonais avait déclaré que les Canadiens étaient trop timorés pour se lancer dans des entreprises aléatoires et des expansions risquées et un observateur britannique avait constaté que, dans leurs moments d'exaltation, les Canadiens espéraient égaler l'énorme puissance économique des États-Unis, mais étaient également chagrins de ne pouvoir y arriver sans les capitaux, les techniques et le marché étatsuniens²⁰. Plus récemment, des hommes d'affaires ouest-allemands, parlant des exportateurs canadiens, disaient qu'ils ne désiraient pas faire l'effort

¹⁸Dans un discours prononcé le 17 février 1972, à l'Empire Club de Toronto.

¹⁹La première acquisition de la CDC a été les Connaught Medical Laboratories, propriété de l'Université de Toronto.

²⁰Garth Hopkins, *Ottawa Citizen*, Ottawa, 24 juillet 1965.

de s'ouvrir des débouchés en Europe, et que leurs techniques de vente étaient simplistes, négligentes et même grossières²¹.

Les Canadiens disent de même les uns des autres, quelquefois avec des considérations surprenantes. Par exemple, il est courant d'entendre le petit usinier ontarien, à court de capital, se plaindre amèrement de ce que les sociétés canadiennes de placement et les investisseurs en général placent plutôt leur argent dans un forage pour le gaz ou le pétrole ou dans une venue minérale, loin dans la nature, que dans une usine potentiellement rentable. D'un autre côté, à Calgary ou dans une autre ville de l'Ouest canadien, on peut entendre dire que les Canadiens préfèrent investir dans les usines de l'Est qui sont sûres de rapporter, plutôt que dans une mine ou un puits dont la production est aléatoire. Certains aiment s'excuser du rôle de satellite que leur pays joue auprès des États-Unis, d'autres s'intéressent perpétuellement à la recherche d'une canadienité. La présente étude ne se base pas sur des considérations psychologiques; néanmoins il faut observer qu'un pays, comme une entreprise, a besoin d'un but et d'une direction pour galvaniser les efforts collectifs.

Les conditions de démarrage de la petite entreprise sont très variées selon les diverses régions, et elles le resteront probablement toujours. Ce «climat de l'entreprise» est fait de nombreux facteurs en interaction, certains favorables, d'autres défavorables à un moment donné. Voici quelques observations faites les années passées au sujet de ces derniers:

- Les investisseurs en capital-risque, les banques et les autres organismes canadiens de placements spéculatifs ont la réputation de scruter les bilans des petites sociétés plutôt que d'évaluer les possibilités des techniques qu'elles élaborent.

- Le meilleur banc d'essais des produits de pointe est le marché des États-Unis.

- Les gestionnaires des petites entreprises sont par la force des choses si occupés par les problèmes quotidiens, qu'ils n'ont pas le temps d'envisager posément et globalement l'avenir, comme le font les administrateurs des grandes sociétés. En d'autres mots, les consultants en gestion recommandent aux petits usiniers de soigner davantage leurs méthodes comptables, la gestion de leurs finances et leurs analyses du marché, mais sans leur indiquer comment travailler 24 heures par jour.

- Les risques que la petite entreprise fait courir à la sécurité financière et à la santé de ses gestionnaires s'accroissent à mesure que le fardeau de la législation et de la réglementation s'alourdit.

- L'action des syndicats ouvriers a restreint les avantages du gestionnaire et du propriétaire de la petite entreprise; non seulement la compensation financière de responsabilités plus lourdes a-t-elle été réduite, mais aussi la latitude d'adaptation de l'entreprise face à l'évolution des ses conditions d'activité.

- Le directeur d'une petite entreprise ne peut guère trouver d'aide. Bien qu'il existe toute une gamme de programmes provinciaux et quelques programmes fédéraux qui pourraient leur être utiles, peu d'entre eux offrent une aide financière aux sociétés ne pouvant fournir de garanties appropriées.

²¹Robert Duffy, *The Globe and Mail*, Toronto, 11 avril 1970.

– La mode de la création de succursales et l'existence de barrières douanières ont favorisé la multiplication des filiales étrangères de fabrication ou de vente au Canada, à tel point que l'entrée de firmes en mains canadiennes morcellerait encore plus notre marché intérieur, étroit et peu profitable.

– Les Canadiens sont maintenant plus instruits qu'ils ne l'ont jamais été. La plupart d'entre eux semblent cependant choisir les carrières les plus sûres de la fonction publique, des universités et de l'industrie. Dans les années 1940 et 1950, alors que la scolarisation était moins poussée, un plus grand nombre auraient cherché à créer leur propre entreprise.

– Les États-Unis et les possibilités multiples qu'ils offrent ont souvent plus attiré les Canadiens ambitieux et énergiques que leur propre pays, dont le conservatisme, le manque de confiance et la dépendance à l'égard des États-Unis les ont découragés.

Les petites entreprises sont généralement plus exposées à l'échec que les grandes. Mais les entreprises de toutes tailles font faillite pour une multitude de raisons, dont l'incompétence et le manque de jugement et d'expérience de la direction comptent, semble-t-il, parmi les plus fréquentes²². Des statistiques récentes indiquent toutefois que seulement de 16 à 18 pour cent des faillites avaient touché le secteur secondaire en 1969 et 1970²³. Chaque produit nouveau risque aussi de n'être pas rentable, quelle que soit l'envergure de l'entreprise, et pour diverses raisons, dont l'analyse insuffisante du marché, des défauts de fabrication, un coût élevé de production, une mise en marché au mauvais moment ou la rivalité des concurrents.

Il reste que des entreprises de pointe sont nées au Canada, et y survivent. Elles n'ont pas toutes connu le succès commercial ou technique et ne sont pas toutes restées entre les mains de résidents canadiens. Quelques-unes ont été créées pour exploiter des trouvailles réalisées dans les laboratoires de l'État. Certaines ont reçu une aide financière considérable des pouvoirs publics, alors que d'autres ont survécu par leurs propres moyens²⁴.

Les petites entreprises et l'administration fédérale

Les petites entreprises ont des difficultés particulières à faire valoir leur admissibilité aux programmes fédéraux et à négocier avec les ministères et organismes fédéraux au sujet de questions légales ou réglementaires; en effet:

– Le voyage à Ottawa est fort long pour le demandeur éventuel qui

²²Voir, par exemple, M.I. Wagner, "Why do Businesses Fail?", *The Canadian Salesman*, Toronto, janvier 1967.

²³ *The Failure Record Through 1969 and 1970*, Dun and Bradstreet of Canada, Ottawa, 1969 et 1970.

²⁴ *The Electronics Communicator* a, durant quelques mois, publié une série d'études sur les firmes de matériel électronique et les entreprises auxiliaires, en faisant un bon historique de leur établissement et de leur croissance. Parmi ces firmes, citons: Sinclair Radio Laboratories Limited (le 31 mai 1971), Guideline Instruments Limited (le 14 juin 1971), Northern Radio Manufacturing Co. Ltd. (le 26 juin 1971), Filtran Limited (le 9 août 1971), Lindsay Specialty Products Limited (le 1^{er} novembre 1971), Barringer Research Limited (le 15 novembre 1971), Omicron Data Systems Limited (le 24 janvier 1972), Commutron Limited (le 7 février 1972) et Dayton Wright Associates Limited (le 6 mars 1972).

n'habite ni l'Ontario ni le Québec.

- Les plus petites subventions qu'on puisse accorder dans le cadre d'un programme particulier peuvent causer des dépenses trop considérables de participation aux frais.

- Peu de fonctionnaires ont l'expérience directe du fonctionnement de la petite entreprise.

- Les délais d'approbation des projets peuvent obliger certaines entreprises à renoncer à leur participation ou à entreprendre l'exécution de leur projet en dépit des risques de rejet de leur demande.

- On considère souvent que les petites entreprises ne sont pas compétitives et qu'elles n'exportent pas; elles seraient donc peu utiles à l'économie, en comparaison des moyennes ou grandes entreprises, dont la production et les exportations sont bien assises.

Les petites entreprises ont des réactions fort diverses aux mesures, politiques et programmes fédéraux. Elles ont souvent plus d'enthousiasme à l'égard d'un nouveau produit ou d'une nouvelle méthode que les grandes sociétés, mais elles ont moins de patience. Elles peuvent se lasser très rapidement des difficultés bureaucratiques, mais souvent leur destin dépend beaucoup plus du succès de leur projet que les grandes firmes ne dépendent des leurs. Les produits-vedettes des petites entreprises sont parfois meilleurs que ceux des grandes, et leurs dirigeants sont plus visibles, mais il leur manque souvent une solide expérience en gestion.

Par contre, les petites entreprises sont habituellement plus près de leur capitale provinciale. Quoique peut-être plus limités dans leur vue d'ensemble et leurs tâches, les fonctionnaires provinciaux ont également des fonctions moins étendues, et ils sont en général plus au courant des concepts et des problèmes locaux que ne le sont les fonctionnaires fédéraux. Certaines provinces administrent des programmes consultatifs déjà bien rodés, et leurs fonctionnaires peuvent recevoir ou visiter personnellement les représentants d'une petite firme à moindres frais que ne pourraient le faire ceux de l'administration fédérale. Même si de nombreux ministères et offices fédéraux ont des représentants installés dans tout le pays, ils partent d'un point de vue général, et leurs actions doivent recevoir l'approbation de leur administration centrale.

L'administration fédérale peut cependant faire beaucoup pour les petites firmes, partout au Canada. Par exemple, elle peut utiliser la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu pour les encourager. On peut établir, presque partout, des entreprises dont l'activité est basée sur les travaux des laboratoires de l'État, grâce à l'aide financière de ce dernier. La Banque d'expansion industrielle continue à satisfaire certains besoins financiers des petites firmes de toutes les provinces. Il faut réaliser une meilleure répartition des tâches entre les administrations fédérale et provinciales pour le soutien des petites usines; elle devra être adaptable aux situations nouvelles. L'administration provinciale devrait songer à collaborer avec certaines municipalités pour le soutien des petites entreprises.

Définition du capital-risque

Les divers établissements financiers qui placent des capitaux-risques jouent

le même rôle au sein des cercles financiers, mais le jouent de bien différentes manières. Il est bon de connaître ce rôle de base, ne serait-ce que pour élucider l'action des établissements financiers qui ne placent pas de capital-risque. Il est donc intéressant de voir la définition que donnait d'elle-même et de son rôle une société de financement en capital-risque.

«Le capital-risque est l'argent fourni à une entreprise pour financer son développement, sous forme d'achat d'actions ou de propriété partielle de l'entreprise. L'investisseur en capital-risque est l'homme ou la firme qui fournit ce capital-risque . . .

. . . L'investisseur en capital-risque n'est pas un investisseur ordinaire, satisfait de rentrées et de gains sûrs. Il ne se contente pas des taux d'intérêt facile qu'offrent les obligations publiques et privées, des plus-values de capital et du revenu que peut rapporter le placement immobilier, ou des bénéfices manifestes de l'investissement dans les entreprises cotées en bourse. Au contraire, il est disposé à placer son argent dans des entreprises à risques élevés, avec l'espoir de gains d'importance comparable. Le rapport entre le risque et le profit détermine la part de capital social que le capitaliste s'attend à obtenir pour son placement . . .

L'investisseur en capital-risque préfère investir dans des petites entreprises offrant des chances de succès financier au-dessus de la moyenne. L'entreprise a généralement besoin de capitaux à trois étapes de son évolution.

Première étape: Le démarrage

Des capitaux sont nécessaires pour lancer une nouvelle entreprise qui vendra un produit prometteur ou fournira un nouveau service dont les perspectives commerciales ont été analysées en profondeur.

Deuxième étape: La croissance

L'entreprise fonctionne avec du personnel, une usine, du matériel et quelques clients; elle est sur le point d'entrer, ou vient juste de pénétrer dans la phase des profits, et elle a besoin d'argent en attendant les rentrées.

Troisième étape: L'expansion

L'entreprise bien assise et rentable pourrait bénéficier d'une expansion considérable, mais ne dispose pas des fonds indispensables.

La plupart des investisseurs en capital-risque préfèrent investir dans des entreprises aux étapes de croissance ou d'expansion, parce que l'avenir de ces entreprises est mieux prévisible. Certains capitalistes, toutefois, financeront également des démarrages et des relances²⁵, malgré les risques additionnels que cela comporte»²⁶.

²⁵Une «relance» est le rétablissement sur une base rentable d'une entreprise en situation difficile, grâce à l'apport de capitaux-risques et à la mise en place d'une nouvelle administration.

²⁶*Varitech Investors Limited*, de Toronto, donne ces éclaircissements, dans une brochure publicitaire. Comme cette dernière le dit, *Varitech Investors Limited* est une société qui fournit des services administratifs et des capitaux-risques aux lanceurs d'entreprises. *Varitech Investors* se compose d'hommes d'affaires, qui ont une expérience directe des besoins des lanceurs d'affaires, et de représentants des différentes branches du secteur financier.

Le capital-risque au Canada

L'étude des besoins du marché offre au lanceur d'entreprise des chances de succès bien meilleures que la mise au point d'un produit sans tenir compte des besoins des consommateurs. La plupart de ces besoins ne sont pas satisfaits par des entreprises qui fournissent des produits nouveaux et raffinés, mais par des entreprises qui ont fait des améliorations graduelles et parfois terre à terre à des outils, des accessoires, des appareils, etc., qui existent déjà dans le commerce. La fourniture de services suit généralement le même chemin.

Malheureusement, cette voie ne fait qu'augmenter les chances de succès, mais ne l'assure pas. Le taux d'échec des entreprises aléatoires a toujours été élevé et il semble qu'il le restera. La plupart des spécialistes du placement en capitaux-risques estiment qu'une seule sur dix de ces entreprises aura un succès financier remarquable, que deux ou trois seront des échecs retentissants et que le reste obtiendra un succès modeste. Pour compenser ces aléas financiers, la société de financement en capital-risque cherche des occasions de multiplier par quatre ou cinq son investissement initial en autant d'années. Elle acquiert habituellement des actions ordinaires ou une option d'achat d'une part du capital social de l'entreprise, et elle s'intéresse davantage aux plus-values de capital qu'aux dividendes. Les mesures récentes de réforme fiscale modifieront certainement le financement des entreprises en capital-risque, étant donné que les plus-values seront maintenant imposées, mais qu'en contre-partie les pertes seront partiellement déductibles des revenus.

Afin de réduire les possibilités d'échec qui, elle le sait d'expérience, est grande, la société de financement en capital-risque évalue le potentiel du lanceur d'entreprise encore plus étroitement que celui de son produit; elle étudie ses projets financiers plus attentivement que sa production ou sa compétence technique. Les dirigeants des sociétés de financement en capital-risque investissent habituellement une partie de leur propre argent, mais aussi des sommes beaucoup plus importantes appartenant à leurs bailleurs de fonds. Ces derniers peuvent être d'autres établissements financiers, tels que les banques, les compagnies d'assurance et les sociétés de fiducie, ou bien des organismes de l'État, ou de riches particuliers.

Chaque société de financement en capital-risque a sa manière propre de se lancer dans des entreprises aléatoires. Elle couvre un ou plusieurs champs d'activité, qu'elle connaît mieux que les autres, et où elle préfère investir. Elle peut refuser une demande, mais envoyer le lanceur d'entreprise chez une autre société de financement, ou bien partager les risques avec d'autres de ces sociétés. Cependant l'entreprise aléatoire se fonde également sur une mise de fonds majoritaire effectuée par le lanceur d'entreprise, ses amis et ses parents, et sur des prêts d'autres établissements financiers privés et publics. Un des plus importants services que la société de financement en capital-risque peut fournir est d'aider à mettre sur pied toute l'entreprise. La société typique de financement en capital-risque, s'il en existe, ne finance qu'une entreprise aléatoire sur plusieurs douzaines qui lui sont signalées, n'aidant ainsi que quelques-unes chaque année, et encore si ses ressources financières et administratives ne sont pas monopolisées par les investissements déjà effectués.

Les sociétés de financement en capital-risque sont habituellement très petites. Ce n'est pas étonnant puisque jusqu'ici la plupart des propositions d'entreprises aléatoires ont été acceptées par de petits groupes. La caractéristique essentielle de l'entreprise aléatoire est le risque élevé qu'elle entraîne et les sociétés de financement ne peuvent réussir que si elles évaluent correctement ce risque et en tiennent compte. Si ces investissements ne comportaient pas de grands risques, les établissements financiers publics et privés plus prudents s'en occuperaient eux-mêmes.

Il est évidemment souhaitable que beaucoup de grandes entreprises de pointe du Canada parrainent la création d'entreprises satellites hardies. Elles peuvent y parvenir directement ou indirectement, en donnant l'autonomie à certaines de leurs divisions ou en créant des filiales de financement en capital-risque²⁷. Malheureusement, les cadres administratifs des grandes sociétés sont souvent peu qualifiés pour diriger des filiales de financement à cause des connaissances de pointe et de l'habileté financière nécessaires, et aussi des risques courus.

Il est bon de noter que les sociétés canadiennes de financement en capital-risque assument des risques très divers. Il est fort difficile d'évaluer la masse des fonds qu'elles ont engagé, ou qu'elles ont en réserve, à un moment donné. On peut estimer que la masse de capital-risque normal, actuellement disponible au Canada, atteint entre 100 et 200 millions de dollars, dont 20 à 35 pour cent ne sont pas investis. Si l'on pouvait prendre en considération toutes les autres sources de financement hardi, ce total serait évidemment plus élevé. Le financement des entreprises hardies est une activité relativement nouvelle au Canada. Peu des trois douzaines d'établissements financiers installés actuellement à Toronto et à Montréal ont été créés avant 1968 et la plupart de leurs cadres sont encore assez jeunes. Les sociétés de financement en capital-risque n'investissent pas exclusivement dans les usines ou les sociétés canadiennes. L'envergure de leurs investissements aux États-Unis est telle qu'elle a fait l'objet récemment de critiques. Pour leur défense, elles pourraient faire valoir un certain nombre de considérations :

- Le nombre d'investissements rentables, soumis à des aléas commerciaux acceptables, n'est pas très grand au Canada.

- Si les débouchés du nouveau produit au Canada sont insuffisants, le chef d'industrie doit exporter, mais n'a pas toujours les ressources, les contacts ou l'expérience indispensables.

- Il est souvent difficile de faire une évaluation réaliste des entreprises aléatoires; les chefs d'industrie ont intérêt à citer un chiffre très optimiste et soutiennent en général que les sociétés de financement en capital-risque sous-estiment les éléments d'actif.

- Le soutien financier aux entreprises inédites est généralement assuré par plusieurs organismes de financement, et il faut du temps pour arranger cette coopération; dans l'intervalle d'autres occasions peuvent se présenter.

- Le capital-risque est toujours venu de l'étranger et il continuera d'être ainsi; les nouvelles sociétés de financement en capital-risque en mains

²⁷*Nevron Industries Limited*, fondée à l'été de 1972 par la firme *Northern Electric Company* de Montréal est un exemple de filiale de financement en capital-risque.

canadiennes ne remplaceront jamais entièrement les prêteurs étrangers; de même, les sociétés canadiennes continueront à placer des fonds à l'étranger. Il n'y a certainement pas assez de capital-risque pour toutes les entreprises canadiennes qui en ont besoin. Toutefois, l'important n'est pas de savoir les raisons d'un refus de soutien financier; il vaut mieux connaître celles du succès d'une demande de financement.

Il n'est guère évident que les paliers de gouvernement au Canada devraient participer au financement des entreprises inédites ou leur accorder une aide financière directe. Toutefois, l'État et les administrations provinciales qui désirent favoriser la création d'entreprises manufacturières inédites disposent de nombreux moyens pour les soutenir. Les avantages fiscaux constituent l'un de ces moyens, et la régulation des taux d'intérêt en est un autre. L'État et les administrations des grandes provinces devraient étudier les techniques utilisées par la *Small Business Insurance Corporation* (SBIC) aux États-Unis²⁸. On pourrait aussi modifier le mandat de la Banque d'expansion industrielle et en faire, en partie une sorte de «Corporation canadienne de développement» des entreprises inédites.

Les observations suivantes, issues de l'expérience, concernent les entreprises nouvelles au Canada.

- Celle qui est destinée à échouer, disparaît dans les trois ou quatre ans qui suivent son démarrage; toutefois, le succès d'une autre se fera attendre sept ans ou plus.

- Il faut que les sociétés de financement en capital-risque accordent leur aide pour la gestion et l'administration des entreprises nouvelles, outre l'attention constante dont celles-ci doivent bénéficier de la part du lanceur d'entreprise ou du propriétaire-directeur.

- Le plus grand problème des lanceurs d'entreprise n'est pas d'obtenir un investissement initial d'un quart de million, mais plutôt d'obtenir les cinq millions de dollars supplémentaires permettant de sauver l'investissement initial.

- Quelques sociétés de financement en capital-risque donnent leur appui aux entreprises nouvelles jusqu'à ce qu'elles prennent la forme de sociétés de capitaux; d'autres, par contre, ne le font que jusqu'à ce qu'elles soient assez fortes pour se procurer des fonds des établissements financiers ordinaires.

- D'énormes obstacles doivent être franchis entre la phase d'étude technique et celle de commercialisation, même dans les firmes très bien administrées; on ne s'en rend guère compte, car les grandes sociétés camouflent aisément leurs échecs; par contre, les petites entreprises font simplement faillite.

- Les sociétés de financement en capital-risque ne sont guère en faveur auprès du public; les Canadiens bien nantis n'ont guère confiance dans l'innovation technique.

- Les investisseurs en capitaux-risques et les lanceurs d'entreprise ont plus besoin d'expérience que de formation théorique.

²⁸Voir plus loin la section sur les investissements en capital-risque aux États-Unis. Bien que la SBIC n'ait peut-être pas la faveur des investisseurs canadiens en capital-risque, il serait bon d'étudier une version canadienne de ses méthodes.

– C'est la publication d'*Ideas in Exile*²⁹ par J.J. Brown, où l'auteur fait la critique de l'entreprise et de l'invention au Canada, qui a donné le départ aux activités d'investissement en capital-risque dans le pays.

Enfin, Alexander Ross fait la remarque assez insolite qui suit:

«Il en est de recueillir des fonds pour une entreprise comme d'être candidat au poste de premier ministre; si vous avez la résistance nerveuse vous permettant d'y parvenir, vous avez probablement les qualités pour en assumer la charge»³⁰.

Quelques exemples de sociétés canadiennes de financement en capital-risque

Voyons brièvement les caractéristiques et les méthodes de trois sociétés canadiennes de financement en capital-risque.

Helix Investments Limited, de Toronto, a été créée en novembre 1968, et a accumulé un actif d'environ 8 millions de dollars. Elle finance de nouvelles entreprises industrielles ou commerciales, dont chacune doit répondre aux critères généraux suivants³¹:

- être dirigée par un groupe dynamique de cadres compétents, prêt à miser leur avenir sur leurs idées et leurs aptitudes pour les affaires;
- être basée sur un concept commercial d'ouverture sur un marché illimité, non seulement au Canada, mais dans le monde entier;
- bénéficier d'une avance technique ou d'une innovation dans le domaine des services ou de la commercialisation;
- être une entreprise nouvelle à la recherche de sa première injection de capital.

Helix Investments Limited sert de véhicule aux activités d'investissement de son fondateur et président, D.C. Webster. Parmi la douzaine environ d'établissements finançant les investissements de la société Helix, signalons deux banques et une compagnie d'assurances. À un moment donné, la société Helix avait placé 4 millions de dollars dans 15 entreprises ainsi réparties: une en Colombie-Britannique, une en Suisse et au Québec, deux aux États-Unis, quatre au Québec et sept en Ontario³².

Canadian Enterprise Development Corporation Limited (CED), de Montréal, est une société associée à l'*American Research and Development Corporation* dont il est question ailleurs dans le présent chapitre. La CED a été créée en 1962. Son actif à la fin de 1970 s'élevait à 9 millions de dollars environ, dont 5 millions avaient été investis dans des entreprises variées, la plupart industrielles³³. À l'exception du président à plein temps, les administrateurs de la CED occupent normalement des postes importants dans des sociétés connues internationalement. Les établissements actionnaires de la CED sont, pour la plupart, des compagnies d'assurances, mais

²⁹J.J. Brown, *Ideas in Exile*, McClelland and Stewart Limited, Montréal 1967.

³⁰*Maclean's*, Toronto, avril 1972, p. 93.

³¹Mémoire présenté le 25 mars 1970 par *Helix Investments Limited* au Comité de la Chambre des Communes pour l'étude des rapports entre les affaires financières, commerciales et économiques et la réforme fiscale.

³²communication personnelle.

³³e Rapport annuel de la CED, Montréal, 1970.

comprennent aussi la Banque Toronto-Dominion, la Banque de Montréal, la Compagnie Royal Trust, et la Caisse de dépôt et placement du Québec. La CED a des succursales à Toronto et Vancouver.

Charterhouse Canada Limited est en affaires depuis environ 20 ans. Elle est affiliée au *Charterhouse Group* du Royaume-Uni. Charterhouse n'investit pas toujours dans des entreprises en démarrage. Sa conception du financement en capital-risque est par conséquent plus étendue que celle de Varitech Investors et de plusieurs autres firmes. Charterhouse a pour objets principaux³⁴:

- le financement de l'expansion commerciale des entreprises et l'extension de leurs installations;
- le prêt de nouveaux fonds de roulement;
- la fourniture de capitaux pour des acquisitions d'entreprises, des fusions ou des prises de possession;
- l'acquisition complète de firmes;
- l'achat de valeurs cotées;
- la participation aux syndicats de placement d'actions;
- les avances de capitaux aux entreprises nouvelles et des services de consultation sur les fusions et acquisitions.

La société Charterhouse investit habituellement dans des sociétés commerciales et industrielles existantes, en tenant compte des réalisations passées et des perspectives d'avenir. Les sommes investies varient normalement entre 100 000 \$ et un million. Charterhouse fait des investissements à long terme. Elle ne livre pas concurrence aux établissements financiers ordinaires, et elle fournit des fonds additionnels aux sociétés où elle a déjà investi.

Court exposé sur les investissements en capital-risque aux États-Unis

Dans le passé, aux É.-U., de très nombreux particuliers et établissements ont fourni ce qu'on appelle maintenant le capital-risque, et ont ainsi collaboré à l'expansion des entreprises et aux progrès des États-Unis. Toutefois, ce n'est qu'après la Seconde guerre mondiale que cette sorte de financement est devenue plus aisée à obtenir, sans garantie palpable, auprès des établissements financiers des États-Unis. Les inventeurs et lanceurs d'entreprises se procuraient les fonds de lancement de leurs entreprises nouvelles auprès de membres de leur famille, d'amis et de riches particuliers. Le grand nombre d'Américains de ces trois catégories consentant à investir dans une entreprise aléatoire, car l'atmosphère était favorable à cette action, et la profusion de gestionnaires compétents ont caractérisé l'histoire économique des É.-U., par opposition à celle du Canada.

Depuis la guerre, les groupes de financement en capital-risque, et même les établissements financiers ordinaires, ont facilité les initiatives des particuliers ou des firmes désireuses d'entreprendre. Ces nouveaux groupes financiers des États-Unis sont désireux comme partout ailleurs d'acquérir une partie du capital-actions, dans l'espoir d'obtenir d'importantes plus-values de capital. Ils n'accordent généralement pas de prêts. Ils exigent un

³⁴Brochure de la société.

bon dossier de réalisations, sauf sans le cas des sociétés nouvelles. Les antécédents brillants des principaux intéressés peuvent être suffisants lorsque les produits offrent de bonnes perspectives. Même aux États-Unis, la loi ne permet pas aux banques commerciales d'investir des capitaux dans des entreprises risquées; toutefois, plusieurs d'entre elles ont des filiales qui participent à ce genre d'activité.

Aux États-Unis aussi, la masse des capitaux-risques peut fluctuer. En 1970, par exemple, cette masse semble avoir diminué par rapport à 1969. Les restrictions au crédit et le fléchissement de la cote des valeurs en étaient la cause. Les investisseurs en capital-risque comptaient eux-mêmes sur le marché des valeurs mobilières. On avait prédit que les investisseurs avertis, les institutions financières et les grandes sociétés industrielles s'intéresseraient davantage aux investissements en capital-risque; cependant, la participation de ces institutions et organismes a été freinée par l'absence de précédents de communes entreprises, basées sur des chiffres sûrs et offrant des chances équitables de succès. Vers 1970, la cote des sociétés d'informatique avait fortement baissé. Leurs jours de gloire remontent à 1967-1968 lorsque, selon une publication d'affaires, le marché des valeurs «était enragé de spéculation; la Bourse de New York devenait plus audacieuse à chaque instant»; ceux qui avaient de l'argent s'orientaient vers les investissements en capital-risque comme offrant le maximum de rendement³⁵. Cette publication rapportait qu'en 1970 le nombre de sociétés étatsuniennes de financement en capital-risque s'élevait à 450 environ³⁶.

Les firmes établies le long de la Route 128 ont aussi eu des difficultés d'établissement, de croissance et de survivance. À l'automne de 1970, notamment, les usiniers de cette zone favorisée par l'innovation ont annoncé des réductions d'effectifs et de nombreuses petites firmes ont fermé leurs portes. La cause principale du déclin de la Route 128 avait été celle de son ascension: les contrats de l'État pour la recherche aérospatiale et de défense. Une autre cause a été la hausse rapide des traitements et salaires aux États-Unis, facilitant la concurrence des usiniers du Japon et des autres pays orientaux. Bien des petites sociétés nouvelles, indépendamment des mérites de leurs produits, n'ont pu obtenir les fonds nécessaires pour surmonter leurs difficultés, en raison de la rareté de l'argent et de la stagnation économique. Quelques sociétés intéressées ont réussi à diversifier leurs productions et à réduire leur dépendance à l'égard des contrats de l'État. D'autres attendent la fin des restrictions actuelles, parce que leur savoir-faire technique est circonscrit aux domaines de la défense ou des sciences spatiales, et qu'il est trop poussé pour qu'elles puissent faire une incursion dans le domaine civil. Entre temps, les industries de la Route 128 se sont dans l'ensemble orientées davantage vers les prestations de services, et le marché des valeurs s'est détendu.

Un observateur des conditions économiques aux É.-U., Mel Mandell, a signalé récemment que la hausse de la cote des valeurs au cours des années 1960 avait été largement provoquée par les achats d'investisseurs non professionnels de capital-risque; ces spéculateurs se sont retirés du marché depuis cette époque, laissant aux professionnels, devenus eux

³⁵Richard J. Handschew, *Business Week*, New York, 1^{er} novembre 1969.

³⁶*Business Week*, New York, 29 août 1970, p. 28.

aussi plus prudents, le soin de combler le vide. Le goût de l'investissement en capital-risque ayant diminué, l'innovation s'est trouvée freinée. Toutefois, Mandell poursuit en ces termes :

«... la dégringolade de la cote des valeurs mobilières, la récession et la restriction du crédit ont, à la manière de la loi de Gresham, chassé les investissements en capital-risque, dressant ainsi d'importants obstacles à l'innovation. En période difficile, les gestionnaires hésitent à engager des capitaux peu abondants dans de nouvelles entreprises»³⁷.

Trois organismes étatsuniens s'occupant de financer les petites firmes nouvelles rentrent précisément dans le cadre du présent chapitre : la *Small Business Administration*, parce qu'il n'existe pas d'équivalent canadien, la *Small Business Investment Corporation*, parce qu'elle représente un mode de participation de l'État à des entreprises nouvelles, et l'*American Research and Development Corporation*, parce qu'elle a été une des premières sociétés de financement en capital-risque d'après-guerre, une des plus florissantes, et qu'elle a exercé le plus d'influence. Voici une courte description de leurs rôles et responsabilités³⁸ :

La *Small Business Administration* (SBA) dépendait à l'origine du Secrétariat au Commerce des É.-U. Sa constitution en organisme autonome, faite en vertu du *Small Business Act* de 1953, montre que les parlementaires étaient préoccupés par l'intérêt exclusif accordé par le Secrétariat aux grandes entreprises, et par la nécessité de spécialiser un organisme dans le soutien aux petites entreprises. Le rôle et les responsabilités fondamentales de la SBA sont les suivants : aider, conseiller et seconder les petites entreprises et protéger leurs intérêts ; s'assurer qu'elles reçoivent une part équitable des achats et des contrats de l'État, etc. ; prêter des fonds aux petites entreprises et aux sociétés d'expansion économique locales et régionales ; autoriser, réglementer et faire des prêts aux SBIC (Sociétés de placement dans les petites firmes) ; et améliorer les techniques de gestion des petites entreprises. La définition de la «petite entreprise» varie d'un programme SBA à l'autre, et selon les industries. Dans certains cas, des firmes ayant jusqu'à 1 000 salariés sont considérées comme de «petites entreprises».

Les *Small Business Investment Companies* (SBIC), qui se comptent par centaines, sont des sociétés privées qui prêtent aux petites entreprises et y font des investissements. Elles sont autorisées et régies par la SBA, et reçoivent des fonds de cette Société, dont les programmes de soutien des SBIC remontent à 1958. Voici ce que dit le rapport de l'OCDE :

«Les SBIC se sont développées depuis le début, mais non sans avoir à surmonter de nombreuses difficultés. Plusieurs de ces sociétés n'étaient pas en mesure de prêter ou d'investir avec avantage, et souvent leurs diri-

³⁷«*When Venture Capital Dries Up*», *Innovation*, mars 1971, p. 16.

³⁸Politique industrielle des États-Unis, OCDE, Paris 1970 ; *United States Government Organization Manual*, Administration des services généraux, Washington, D.C. ; *Fortune*, Time Inc., Chicago, août 1967 ; 8^e Rapport annuel, *Canadian Enterprise Development Corporation*, Montréal, 1971.

geants manquaient de compétence. Le montant des prêts que la SBA pouvait leur consentir était très souvent si minime qu'il ne suffisait pas à leurs besoins. Il en est résulté des infractions aux normes et règlements établis par le Congrès et la SBA»³⁹.

Il faut qu'une SBIC ait un actif d'au moins 300 000 \$ en capitaux privés pour obtenir un permis. Si une société a épuisé ses actifs et ne peut obtenir d'autre appui du secteur privé, la SBA peut lui prêter des fonds supplémentaires. La SBA est chargée de superviser les opérations de prêt des SBIC, ainsi que de vérifier leurs états financiers.

L'*American Research and Development Corporation* (ARD), qui rayonne de Boston, est sans doute la mieux connue des sociétés de financement en capital-risque des États-Unis. L'ARD a obtenu des succès remarquables et a donné naissance à trois firmes associées, dont la *Canadian Enterprise Development Corporation of Montreal*. L'ARD a été fondée en 1946, avec un capital initial d'un peu plus de 3 millions de dollars; elle a participé à la création de plus de 100 sociétés. En 1961, l'ARD devint la première société de financement en capital-risque dont les actions étaient cotées à la Bourse de New York. À la fin de 1970, l'ARD comptait 313 millions de dollars investis dans 41 firmes d'électronique, de produits pharmaceutiques, d'optique, de produits chimiques et d'autres secteurs de pointe. Au nombre des entreprises connues financées par l'ARD, nous avons relevé la *Digital Equipment Corporation*, la *Teradyne Inc.*, et la *High Voltage Engineering Corporation*. À l'exemple de ses sociétés affiliées, l'ARD fait plus qu'investir de l'argent dans ces entreprises. Et, tout comme les autres sociétés de financement en capital-risque, elle n'a pas toujours obtenu des résultats spectaculaires. Ainsi que l'observait *Fortune*:

«À ses débuts, l'ARD fonctionnait sans grand succès. En 1947, sa première année complète d'exploitation, la société réalisa un profit net de 87 \$; elle perdit 241 228 \$ en 1950 et réalisa un bénéfice de 138 414 \$ l'année suivante; elle perdit derechef 1 436 \$ en 1954. Mais depuis 1955, l'ARD ne mentionne que des bénéfices»⁴⁰.

Post-scriptum au Rapport Gray

En mai 1972, le gouvernement canadien publia le rapport intitulé *Investissements étrangers directs au Canada*, réalisé à l'initiative du ministre du Revenu national, l'hon. Herbert Gray. Ce rapport signalait, entre autres, qu'en 1967 près de 60 pour cent des firmes manufacturières canadiennes appartenaient à des étrangers, et que 80 pour cent de cette mainmise étrangère était étatsunienne. Ce sont les industries pétrochimiques et carbochimiques qui subissaient le plus cette domination par les non-résidents; suivaient les industries du matériel de transport, du tabac et des produits chimiques. Un certain nombre de questions étudiées dans le rapport offrent de l'intérêt dans le cadre du présent chapitre.

³⁹*Politiques industrielles de États-Unis, op. cit.*, p. 169.

⁴⁰*Fortune*, Chicago, p. 103.

Par exemple, le rapport traite des lacunes du marché des capitaux et en mentionne quatre en particulier⁴¹ :

- le manque de capital-risque pour les petites firmes nouvelles;
- le manque de capitaux pour l'expansion des firmes de petite et moyenne importance en mains canadiennes;
- le manque de masses considérables de capitaux pour des grandes entreprises d'exploitation des ressources naturelles et autres industries de capital en mains canadiennes;
- le manque de capitaux pour le développement général des régions économiquement attardées.

Le rapport a aussi révélé que, si les institutions financières canadiennes n'aiment guère prendre des risques, individuellement les Canadiens ne cherchent pas à les éviter. Le rapport signale, cependant, qu'on n'a guère effectué d'analyses approfondies en ce domaine. Autre fait important, les étrangers se lancent dans des entreprises que les Canadiens jugent trop hasardeuses. Il se peut que l'étranger ne perçoive pas le risque de la même façon que le Canadien, surtout s'il est effectivement moindre pour lui. Toujours d'après le rapport, la venue constante d'investissements directs étrangers n'a pas favorisé la création d'établissements financiers capables de financer des entreprises aléatoires, et l'apparition de lanceurs d'affaires entreprenants.

Le rapport recommande trois solutions au problème du manque de capitaux. La première est d'inciter et d'encourager les établissements financiers à contribuer au capital-actions des nouvelles firmes, par exemple en encourageant la formation de consortiums de caisses de retraite et de compagnies d'assurance-vie, en vue d'investissements, ou en modifiant la disposition de la Loi de 1967 sur les banques, qui les empêche de contribuer au capital-actions des entreprises. Une autre solution consiste à favoriser la création d'établissements financiers qui combleraient les lacunes, tels que les banques d'affaires. Une troisième est de créer de nouvelles sources officielles de financement, en modifiant le rôle de la Banque d'expansion industrielle, afin qu'elle fasse des investissements en capital-risque et qu'elle finance, en général, les petites entreprises en mains canadiennes, ou en donnant plus d'envergure au Programme d'aide général de transition, pour permettre sa participation au capital-actions des entreprises dont les besoins en capitaux sortiraient des cadres d'action d'une BEI modifiée et de la Corporation de développement du Canada.

⁴¹*Investissements étrangers directs au Canada*, Rapport Gray, Gouvernement du Canada, Information Canada, Ottawa, mai 1972, p. 92.

VIII. Barrières commerciales, douanières et autres

Comme le mentionnait l'introduction du présent rapport, ce chapitre-ci est le seul à examiner en détail les activités manufacturières canadiennes dans le contexte international; cependant, nous avons déjà dit que l'analyse et les descriptions ne seront ni exhaustives ni très étendues. Il s'agit surtout de souligner la complexité du commerce des produits industriels sur les marchés mondiaux en général et sur le marché étatsunien en particulier, et aussi de montrer qu'il s'effectue dans un cadre bilatéral ou multilatéral où le pouvoir de négociation des États est très important. Nous ne parlerons guère de l'innovation technique, tout en examinant néanmoins les secteurs industriels dont les méthodes de production et articles fabriqués dépendent étroitement de techniques nouvelles¹. Cette analyse a fourni des données de base pour l'élaboration de plusieurs parties du propre rapport du Conseil des sciences, telles celles qui traitent des barrières douanières et autres, de l'envergure des marchés, de l'accès aux marchés et des compétences des gestionnaires².

Les questions examinées ci-dessous ont une importance considérable pour les gouvernements fédéral et provinciaux. Par exemple, on a souvent signalé aux Canadiens que leur pays était le seul grand pays industrialisé sans accès aisé à un marché réservé de plus de 100 millions de consommateurs. Les porte-parole des gouvernements fédéral et provinciaux ont sans cesse exhorté les industriels à exporter davantage pour tirer profit des économies de dimension, et de la spécialisation. Ces dernières années, le gouvernement fédéral a cherché à accroître la compétitivité de l'industrie manufacturière canadienne sur les marchés internationaux, en l'aiguillonnant par la concurrence des fabricants étrangers sur le marché intérieur. De temps en temps, des accords internationaux de commerce et de commercialisation sont conclus par le gouvernement fédéral, mais, à l'exception du Programme canado-américain de partage de la production de défense, ces ententes se limitent normalement à des produits particuliers, denrées de première nécessité ou matières premières.

L'administration fédérale ne cherche pas à trop protéger l'industrie manufacturière canadienne; cependant, dans le cas de l'industrie textile, les autorités ont récemment pris des dispositions pour restreindre les importations. Le gouvernement fédéral ne s'est guère préoccupé de remplacer les produits importés par d'autres de fabrication canadienne, ou d'ouvrir des débouchés futurs à l'étranger, avec assez d'avance, à certains produits canadiens de pointe. Chaque administration provinciale a mis en œuvre des politiques et des programmes pour encourager l'exportation des produits industriels, le remplacement de certains produits importés et la spécialisation, en fonction des ressources et des intérêts particuliers de chaque province; comme on pouvait s'y attendre, les provinces les plus dynamiques ont été l'Ontario et le Québec. Les politiques des provinces, leurs possibilités industrielles et la protection nécessaire à certains de leurs produits ne sont

¹Deux rapports d'études spéciales réalisées pour le Conseil des sciences font des analyses et des descriptions plus fouillées des rapports entre commerce et innovation: *Sociétés multinationales, investissement direct de l'étranger, et politique des sciences du Canada*, Information Canada, Ottawa, 1971, et *L'innovation et la structure de l'industrie canadienne*, Information Canada, Ottawa, 1973.

²Rapport n° 15 du Conseil des sciences du Canada, *L'innovation en difficulté*, Information Canada, Ottawa, 1971.

pas identiques à celles du pays dans son ensemble.

En dépit de la tendance à l'interdépendance dans les échanges internationaux de produits industriels, les conditions de ces échanges ont été peu favorables au cours des dernières années. Le protectionnisme, la solidarité des blocs commerciaux et la mise en place de barrières non douanières ont réduit l'incidence de la réduction des tarifs douaniers. Les exportations du Canada ont été gênées par d'autres facteurs, dont l'absence de réputation de nation industrielle et sa notoriété de pays à filiales étrangères. On pourrait y ajouter les fluctuations du taux de change du dollar canadien, les conséquences de l'inflation au pays, son climat politique incertain et le coût généralement plus élevé de la main-d'œuvre canadienne. D'autre part, les règles du jeu à l'étranger obligent souvent les sociétés industrielles dont le siège est au Canada à y créer des filiales au lieu d'utiliser les usines qui approvisionnent le marché intérieur.

Quelques statistiques commerciales

Les données rassemblées par les Nations Unies précisent la part du Canada dans les échanges mondiaux en 1970, comme on peut le voir au tableau n° VIII.1. Elles confirment que le Canada reste exportateur de denrées de première nécessité et de matières premières, et importateur de produits semi-ouvrés et finis. Toutefois, comme le montrent également les données rétrospectives recueillies par les Nations Unies au sujet des nations industrialisées, la croissance proportionnelle des exportations canadiennes de produits manufacturés au cours des années 1960 n'a été dépassée que par celle du Japon.

Tableau n° VIII.1—Part du Canada dans les échanges mondiaux en 1970

Pourcentage canadien dans les échanges mondiaux	Montant des échanges mondiaux en milliards de \$ É.-U.	Catégories de produits	Pourcentage des produits du Canada dans les exportations mondiales	Pourcentage des importations canadiennes dans le total mondial
10.8	24.3	Produits alimentaires, etc.	7.4	3.5
12.1	27.1	Matières premières et combustibles	14.8	3.3
8.7	19.4	Produits chimiques	2.8	3.6
35.1	78.6	Machines	6.7	8.6
31.7	71.1	Autres produits manufacturés	5.5	3.8
2.1	4.7	Divers	—	—
100.0 ^a	225.2		7.2	5.0

^aLe total n'est pas exactement 100% à cause des pourcentages arrondis.

Source: *Bulletin mensuel de statistique des Nations Unies*, avril 1972, pp. xx à xxxii.

Nous allons étudier plus en détail les exportations et les importations du Canada, en analysant les données canadiennes. Le tableau n° VIII.2 donne le détail des exportations et des importations par degré de façonnage, pour les années 1964 à 1971. On constate une tendance assez nette: ce sont les produits finis qui sont de plus en plus exportés et importés. Parmi les importations croissantes de produits finis, on compte la machi-

nerie lourde, le matériel et l'outillage nécessaires à l'implantation, la construction et l'exploitation des entreprises d'extraction, de traitement et de fabrication, et les produits automobiles. On note l'accroissement des exportations des produits automobiles, y compris les motoneiges, à destination des États-Unis, dans le cadre de l'Accord sur les pièces d'automobile. Au début des années 1960, les exportations de produits automobiles vers les États-Unis représentaient moins de 10 pour cent du montant des produits finis exportés mais, à la fin de la décennie, elles en constituaient plus de 60 pour cent. La plupart des exportations canadiennes de produits manufacturés viennent de l'Ontario. Le tableau n° VIII.3 donne la répartition régionale pour 1967 des exportations, en se fondant sur la première destination des livraisons (cette année est la dernière pour laquelle nous ayons ces renseignements).

Tableau n° VIII.2—Évolution de 1964 à 1971 de la part des importations dans les produits consommés au Canada et de la part de sa production manufacturière exportée, selon le degré de façonnage

	Matières brutes		Produits semi-ouvrés		Produits finis	
	Pourcentage exporté de la production	Pourcentage importé des produits consommés	Pourcentage exporté de la production	Pourcentage importé des produits consommés	Pourcentage exporté de la production	Pourcentage importé des produits consommés
1964	36.6	18.7	45.9	27.4	17.6	53.9
1965	35.1	16.9	46.0	26.9	18.9	56.2
1966	33.7	15.2	41.9	24.8	24.4	60.0
1967	29.0	14.2	39.7	22.8	31.3	63.0
1968	26.7	13.5	37.9	21.4	35.4	65.1
1969	23.0	11.9	36.9	22.1	40.1	66.0
1970	26.1	12.9	37.0	22.3	36.9	64.8
1971	26.6	12.3	34.6	21.5	38.8	66.2

Évolution de

1964 à

1971 — 10.0 — 6.4 — 11.3 — 5.9 + 21.2 + 12.3

Source: *Le quotidien de Statistique Canada*, 4 mars 1971 et 9 février 1972.

Tableau n° VIII.3—Exportations canadiennes de produits manufacturés en 1967, par région d'origine (en se basant sur la première destination)

Région d'origine	Pourcentage des expéditions des usines canadiennes vers l'étranger
Provinces atlantiques	5.7
Québec	26.5
Ontario	46.3
Prairies	3.3
Colombie-Britannique, Yukon et T. du N.-O.	18.2
Total	100.0

Source: Statistique Canada, *Destination des livraisons de produits manufacturés en 1967*, juillet 1971, n° de cat. 31-504.

Les données suivantes concernent les échanges commerciaux du Canada pour l'année 1971³:

— En 1971, les échanges du Canada ont progressé d'environ 7.3 pour cent par rapport à l'année précédente. Les exportations ont atteint 17 704 millions de \$, et les importations 15 608 millions, ce qui laisse un excédent

³Statistique Canada, *Le quotidien de Statistique Canada*, 12 février 1972.

commercial de 2 096 millions, en diminution de 772 millions sur l'excédent record de 1970.

– Les États-Unis ont reçu 68 pour cent en valeur des exportations de marchandises canadiennes en 1971, contre 65 pour cent en 1970. En sens inverse, les produits étatsuniens constituaient 70 pour cent des importations canadiennes. Toutefois, si l'on fait abstraction des échanges canado-américains de pièces automobiles, le surplus de la balance du commerce canadien avec les États-Unis, a baissé de 1 057 millions à 900 millions de \$⁴.

– En 1971, les exportations de produits finis ont constitué environ 48.5 pour cent des exportations canadiennes destinées aux États-Unis (47.5% en 1970, mais 49% en 1969). Les pièces d'automobile sont incluses. Les répercussions de la surtaxe de 10 pour cent imposée par le gouvernement des États-Unis entre la mi-août et la mi-décembre ont été compensées par l'augmentation des exportations de véhicules au lendemain de la grève en 1970.

– En 1971, la demande de produits canadiens à l'étranger a baissé, car l'activité de production s'est ralentie au Japon et au sein de la Communauté économique européenne et elle a augmenté à peine au Royaume-Uni. Notre balance commerciale s'en est ressentie dans les trois cas: nos exportations vers le Japon ont diminué de 242 millions de \$, celles vers la CEE de 233 millions et celles vers le R.-U. de 217 millions.

En 1971, l'activité canadienne d'exportation et d'importation s'est modifiée de façon assez sensible:

Exportations en hausse: Pièces d'automobile

Blé, orge et autres céréales

Lin et colza

Pétrole brut, gaz naturel et charbon

Bois de construction et bois ouvré

Produits chimiques

Produits pétrochimiques ou carbochimiques

Matériel pour des activités autres que le transport ou les télécommunications (surtout des machines de bureau)

Exportations en baisse: Minerais, concentrés et déchets métalliques

Métaux non ferreux

Avions et autres

Fer et aciers spéciaux

Fils, câbles et autres produits métalliques usinés

Matériel de télécommunications et autres

Importations en hausse: Pièces d'automobile

Machines et matériel de bureau

Textiles

Matériel de télécommunications

Vêtements et autres articles personnels

Fruits, légumes, sucre et boissons

Fer et aciers spéciaux

⁴Ces données sur les échanges et sur la balance commerciale ne sont pas nécessairement identiques à celles qui sont recueillies aux États-Unis.

Matériel roulant ferroviaire et autre matériel de transport, à l'exception des automobiles et des avions

Fournitures médicales, articles de photographie et autres produits finis divers

Importations en baisse: Avions

À noter également que les exportations canadiennes vers le Japon ont subi une baisse de 22 millions de \$ en 1971 pour n'atteindre que 791 millions, alors que les importations en sens inverse ont augmenté de 220 millions pour atteindre 803 millions de \$. La balance commerciale du commerce du Canada avec le Japon est passée d'un excédent de 231 millions en 1970 à un déficit d'environ 11 millions en 1971. Les exportations de minerais, de métaux, de bois de construction et de pâte à bois ont diminué en 1971, tandis que les importations de pièces d'automobile, d'acier et d'alliages, de textiles et de matériel de télécommunications ont toutes augmenté.

Compétence des pouvoirs publics en matière de commerce

L'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique accorde au gouvernement fédéral compétence en matière de «réglementation des échanges et du commerce». En pratique, cela veut dire, entre autres, l'imposition de droits de douane et d'accise et la négociation d'accords internationaux sur le commerce et les tarifs douaniers. L'Acte ne donne nulle compétence réglementaire aux provinces en matière de commerce, mais leur influence est néanmoins déterminante sur le commerce tant intérieur qu'extérieur⁵. Les gouvernements fédéral et provinciaux s'efforcent d'encourager les échanges dans l'intérêt de l'industrie canadienne. Le gouvernement fédéral s'intéresse à toutes les branches de fabrication alors que les administrations provinciales s'intéressent aux possibilités commerciales et autres de leurs territoires respectifs, qu'elles se sont efforcées avec application de diversifier et d'étendre. D'autre part, les politiques et les activités commerciales des pouvoirs publics étrangers à l'égard des produits manufacturés intéressent fortement le gouvernement fédéral et ceux de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique, mais ne touchent les autres provinces que dans la mesure où elles peuvent gêner l'industrie autochtone.

Au palier fédéral, le ministère de l'Industrie et du Commerce et son chef ont la lourde responsabilité de favoriser la commercialisation des produits canadiens. Par exemple, le ministre a officiellement pour fonction d'ouvrir les marchés étrangers aux produits et services canadiens, grâce à des négociations commerciales, et de favoriser les échanges bilatéraux et multilatéraux avec d'autres pays. L'organisation et les programmes du ministère visent à l'accroissement de la production et de la productivité de l'industrie canadienne et de l'efficacité des services de publicité et de renseignements à l'étranger. Le ministère supervise l'action du Service

⁵Leur rôle à l'égard du commerce intérieur est analysé dans la section traitant du «Commerce interprovincial».

fédéral des délégués commerciaux, l'application de l'Accord sur les pièces d'automobile et de l'Accord canado-américain sur le partage de la production de défense, et s'occupe d'autres questions concernant la participation du Canada à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

Tous les programmes du ministère de l'Industrie et du Commerce mentionnés dans le présent rapport sont mis en œuvre pour encourager les échanges auxquels contribue l'industrie manufacturière canadienne. Par exemple, trois des programmes de R & D industrielle étudiés au chapitre III (PAIT, IRDIA et DIP) ont été conçus pour accroître la compétitivité et la productivité de cette industrie. Le Programme pour l'accroissement de la productivité (PEP) a été mis sur pied en 1971, afin d'améliorer la productivité des industries de fabrication et de transformation au moyen de «contributions pour encourager les sociétés industrielles à entreprendre l'étude intensive de programmes ingénieux d'amélioration de la productivité»⁶. Le Programme d'aide à la construction, à l'équipement, à l'outillage et à l'approvisionnement (BEAM) est axé également sur la productivité, mais il vise surtout à la diffusion de l'information et ne prévoit aucune aide financière. L'un de ses objectifs publiés est d'encourager l'ouverture et le développement de débouchés à l'exportation pour les firmes du bâtiment et les éléments de construction. Le programme d'aide au développement de l'industrie pharmaceutique (PIDA) a été créé en 1969, suite à une modification à l'article 41 de la Loi sur les brevets permettant les importations sans permis, dans le but d'accroître la productivité des petites entreprises pharmaceutiques et de les rendre plus concurrentielles sur les marchés tant intérieur qu'étrangers. Nous traiterons plus loin des programmes relatifs à l'outillage mécanique, à l'aide à l'industrie automobile et à l'aide générale de transition.

À la fin de 1971, le ministère de l'Industrie et du commerce mit en œuvre un nouveau programme d'expansion des exportations (PEMD). Ce programme comporte deux volets distincts; l'un concerne les stimulants à la participation de sociétés canadiennes à des travaux d'équipement à l'étranger, l'autre vise l'aide financière au repérage des débouchés à l'exportation et au remaniement des stratégies de commercialisation à l'étranger. Selon le premier volet, le ministère et la société intéressée se partagent le paiement des dépenses de préparation des soumissions pour des projets effectifs ou prévus. L'objectif principal du repérage des débouchés et du remaniement des stratégies de commercialisation du second volet est d'accroître l'exportation de produits manufacturés. Toutefois, on note deux restrictions importantes: Cette mesure ne s'applique pas au marché étatsunien, et l'expression «produits manufacturés canadiens» signifie que la valeur ajoutée par l'usine canadienne doit être assez considérable.

Bon nombre de programmes du ministère de l'Industrie et du Commerce ont été conçus dans le but de venir en aide à des branches industrielles. Par exemple, au cours de l'année financière 1970-1971, le ministère a entrepris d'élaborer les mesures d'application d'une nouvelle politique fédérale de l'industrie du textile (c'est alors qu'il a créé la Commission du

⁶*Program to Enhance Productivity*, Brochure «PEP» du Ministère de l'Industrie et du Commerce, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1970.

textile et du vêtement) et a entrepris d'évaluer l'effet du financement officiel des exportations d'autres pays sur l'industrie canadienne. La nouvelle politique s'appuie également sur le Programme d'aide aux créations de la mode qui vise à accroître la compétitivité des industries canadiennes du vêtement, du textile, du cuir et de la chaussure, en encourageant la création de mode et en améliorant la qualité des articles.

Chaque pays qui construit des navires accorde des subventions à ses chantiers maritimes, d'une façon ou d'une autre, afin de les rendre rentables. Le Canada ne fait pas exception à la règle, comme nous le montre le Rapport annuel du ministère de l'Industrie et du Commerce pour 1970-1971 :

«Les programmes du ministère pour l'aide aux chantiers maritimes canadiens ont permis la signature de contrats qui s'élevaient à 225 millions de \$ à la fin de la dernière année financière. De nouveaux contrats d'un montant de 125 millions de \$ ont été signés depuis l'adoption des dispositions qui permettent de verser des subventions pour la construction de navires au Canada, à l'intention d'armateurs canadiens. Ces dispositions sont contenues dans le Règlement sur les subventions à la construction de navires. Au moment de l'adoption de ce règlement, les subventions atteignaient 25 pour cent du coût du navire, mais elles fléchiront à 17 pour cent d'ici 1973. Un Programme temporaire d'aide à la construction navale, instauré en novembre 1970, a permis la signature de contrats dont le montant a atteint 110 millions de \$ en mars de cette année. Il permet d'accorder des subventions atteignant 17 pour cent des frais approuvés (ou 14 pour cent dans le cas des gros navires) pour la construction de bateaux qui battent pavillon étranger».

La Société pour l'expansion des exportations (SEE) est un autre organisme fédéral qui s'intéresse de près aux questions commerciales. Bien que la Société rende des comptes au Parlement par la voix du ministre de l'Industrie, elle est tout de même autonome. La SEE est née tel un phénix, le 1^{er} octobre 1969, des cendres de la Société d'assurance des crédits à l'exportation, qui a vécu 25 ans. La SEE est maintenant une société de capitaux de la Couronne. Le président de son conseil d'administration est le sous-ministre de l'Industrie et du Commerce. Le président-directeur général est employé à temps plein et les administrateurs sont presque tous des cadres supérieurs fédéraux. Le siège social se trouve à Ottawa, mais on compte des filiales à Montréal, Toronto et Vancouver. *Le Rapport annuel* de la Société pour 1970 donne sur son rôle les renseignements suivantes :

«La Loi autorise la SEE à assurer les sociétés canadiennes contre le non-paiement de marchandises ou de services canadiens vendus à l'étranger; dans certains cas, la SEE peut aussi consentir des prêts à des acheteurs étrangers de marchandises ou de services canadiens. Sous certaines réserves, la SEE est également autorisée à assurer des sociétés canadiennes, investissant à l'étranger, contre des risques de nature politique, tels que l'expropriation ou l'émeute, l'impossibilité de rapatrier les capitaux ou de transférer les bénéfices.

Sauf dans le cas de transactions faites à la demande du Gouverneur en Conseil, l'assurance et les prêts consentis à des acheteurs étrangers se font sous la responsabilité de la SEE. Ainsi, sauf lorsqu'elle agit en qualité de mandataire du gouvernement, la SEE décide elle-même de ses projets de financement ou de l'assistance aux exportateurs. Les transactions dont le montant est jugé trop élevé, compte tenu des fonds de la SEE, mais que l'on considère dans l'intérêt national, doivent recevoir individuellement l'approbation du gouvernement, et les fonds requis sont fournis directement à même le Fonds du revenu consolidé.

Les services que la SEE rend ne sont pas offerts par les établissements commerciaux. Ainsi, en utilisant les services de la SEE, les exportateurs canadiens sont en mesure de soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux quant au prix, à la qualité, à la livraison et au service, et peuvent faire face aux exigences du crédit international».

La SEE dispose maintenant de ressources nouvelles et plus étendues pour les crédits à l'exportation, l'assurance des crédits à l'exportation, les cautions et autres services voisins; elle est aussi autorisée à encourager les investissements canadiens dans les pays en voie de développement. Le tableau n° VIII.4 donne la répartition des risques couverts par la SEE au cours de l'année 1971, selon les divers groupes de produits et leurs destinations. Les données semblent indiquer que peu de ventes de produits de pointe sont assurées par l'entremise de la Société. Il faut toutefois se rappeler que la SEE fournit des services d'assurance qui ne sont pas offerts par les entreprises commerciales ordinaires.

Tableau n° VIII.4—Répartition des risques couverts par la Société pour l'expansion des exportations en 1971

Principaux produits	Pourcentage assuré de la valeur totale des exportations	Destinations des produits	Pourcentage assuré de la valeur totale des exportations
Bois et produits du bois	32	Europe	30
Produits agricoles	23	Amérique du Sud	21
Acier et produits de l'acier	16	Levant	5
Avions et pièces d'avion	6	Amérique du Nord	15
Métaux non ferreux et produits dérivés	6	Amérique centrale et Antilles	9
Produits chimiques de base et dérivés	4	Océanie	6
		Extrême-Orient	10
		Afrique	4
Autres produits	13		

Source: Rapport annuel pour 1971, Société pour l'expansion des exportations, Édifice de l'expansion des exportations, 110, rue O'Connor, Ottawa, Canada.

On peut ajouter les organismes suivants à la liste de ceux qui s'occupent du commerce des produits manufacturés: la Commission du tarif (douanier), le Tribunal anti-dumping, la Corporation commerciale canadienne, l'Agence canadienne de développement international, l'Énergie atomique du Canada Limitée, le ministère des Transports et les sociétés de la Couronne qui en dépendent.

Divers ministères, dont ceux des Finances, du Revenu national, des Approvisionnements et Services, de l'Environnement, de l'Expansion économique régionale, de la Consommation et les Corporations, du Travail, et de l'Énergie, des Mines et des Ressources, s'occupent plus ou moins de favoriser la participation canadienne au commerce national et international.

Dans les provinces, toute une série de ministères et d'organismes provinciaux s'intéressent de près ou de loin au commerce. Normalement, ce sont les ministères du Commerce, de l'Industrie ou de l'Expansion économique qui régissent en premier lieu le commerce des produits manufacturés. Le rôle des ministères qui gèrent les ressources naturelles et l'industrie de transformation est moins important en ce domaine, mais celui des ministères et organismes de réglementation et des offices de commercialisation s'est étendu au cours de ces dernières années. Les Conseils des recherches des provinces tiennent également un rôle de plus en plus important, surtout en Ontario, en Colombie-Britannique, au Nouveau-Brunswick et au Québec. Les régies hydro-électriques emploient du matériel de pointe, et en même temps fournissent de l'énergie aux usines manufacturières. La plupart de la main-d'œuvre manufacturière canadienne relève des ministères provinciaux du Travail. Les gouvernements provinciaux ont également créé des services consultatifs importants en vue d'aider les petits industriels et les petits exportateurs. Dans toutes les provinces, il existe de nombreux organismes et programmes spécialisés visant directement ou indirectement à stimuler le commerce. Ils dépendent entièrement des gouvernements intéressés, ou bien se présentent sous forme d'entreprises d'économie mixte bénéficiant, à divers degrés, de l'aide financière du gouvernement. Par exemple, le Manitoba a sa propre société d'exportation depuis un certain temps. La société d'expansion économique de l'Ontario (Ontario Development Corporation) vient de lancer un programme de soutien des exportations, qui comble les lacunes des programmes fédéraux d'aide à l'exportation. La plupart des provinces envoient maintenant des conseillers commerciaux dans les grandes capitales étrangères.

Aucun gouvernement ne peut continuer indéfiniment à subventionner ou à aider les exportations d'un même produit, ou à encourager le remplacement d'un produit étranger par un autre fabriqué au pays sans causer, à la longue, de graves répercussions économiques et autres. Il faudrait que les gouvernements puissent prévoir à quel moment il leur faut encourager les exportations et stimuler le commerce intérieur, et évaluer exactement l'ampleur et la durée de l'aide nécessaire. Autrement dit, les gouvernements devraient reconnaître le moment où ils doivent devenir de plus en plus «libéraux» ou «mercantilistes», et le moment où il faut passer de l'un à l'autre. Malheureusement, la vie est rarement aussi simple. En général, des facteurs économiques, sociaux et politiques viennent troubler le dosage convenable de l'aide accordée par le gouvernement au commerce. Ces facteurs ne sont pas toujours d'origine intérieure. Comme le disait un observateur canadien, avant même l'annonce des nouvelles mesures économiques américaines, en août 1971 :

«Les exportateurs canadiens sont si étroitement dépendants du marché américain qu'ils tendent à interpréter comme une menace immédiate la

moindre modification de la politique commerciale de Washington et la moindre expression de sentiment protectionniste aux États-Unis.

Cette défiance est à peine surprenante. Il y a longtemps que les matières premières et les produits semi-finis canadiens ont trouvé un débouché aux États-Unis, mais ce n'est que récemment, à peine plus de dix ans, qu'un nombre notable d'industriels arrivent à vendre leurs produits aux États-Unis⁷.

Les autorités canadiennes ne sont pas les seules à aider des sociétés industrielles ou des groupes d'industries à devenir plus compétitives, mais il semble souvent que les gouvernements étrangers offrent une aide plus efficace. L'accent est tout naturellement mis sur les exportations. Les encouragements à remplacer les produits importés par des produits nationaux sont généralement plus subtils, car nombre d'entre eux, dont les contingents d'importation, vont à l'encontre de l'esprit du GATT.

Échanges interprovinciaux

L'article 121 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique interdit tout obstacle aux échanges interprovinciaux, équivalant à des barrières douanières. Toute denrée cultivée, produite ou fabriquée dans une des provinces doit être admise en franchise dans chacune des autres. Dans la pratique, il existe quatre barrières de nature «non douanière»: trois sont d'origine provinciale et la quatrième est d'origine fédérale.

La barrière d'origine fédérale procède de l'exercice des pouvoirs fédéraux ou de l'application de directives ou de programmes fédéraux. Le programme pour l'avancement de la technologie (PAIT) du ministère de l'Industrie, les programmes du ministère de l'Expansion économique régionale ou la Convention canado-américaine de l'automobile peuvent, par exemple, passer pour des obstacles aux échanges interprovinciaux dans la mesure où la répartition des subventions et l'implantation des usines dépendent de la présence de candidats répondant aux critères imposés, de la proportion de chômeurs, des emplacements appropriés, etc. Le gouvernement fédéral ne peut absolument pas assurer la compatibilité de tous ses principes directeurs et de tous ses programmes à longueur de temps. Par ailleurs, l'administration fédérale conçoit certains programmes à seule fin de désavantager les provinces ou les régions qui sont mieux loties que les autres, afin de répartir les richesses canadiennes de façon plus équitable⁸.

Les ressources humaines et matérielles présentes dans chacune des provinces, les besoins dissemblables de ces dernières et les débouchés différents ouverts à chacune d'entre elle constituent le premier type de barrière d'origine provinciale.

⁷Ronald Anderson, *The Globe and Mail*, Toronto, 22 juillet 1971.

⁸Le tarif de transport des marchandises, réglementé par le gouvernement fédéral, favorise lui aussi certaines régions au détriment des autres. Ce tarif est une entrave indirecte importante à l'innovation technique au Canada. On avait pensé analyser ce tarif dans le cadre du travail de recherche réalisé pour la préparation du présent rapport mais, en raison de la complexité globale de ce tarif, on a abandonné le projet. Il ne faut pourtant pas oublier le tarif du fret lorsqu'on parle des entraves à l'innovation et au *commerce des produits manufacturés*.

Ce sont les provinces elles-mêmes qui dressent le deuxième genre de barrière, lorsqu'elles régissent l'utilisation des ressources humaines et matérielles. Cette réglementation peut prendre des formes très diverses, allant des lois pour la protection de l'individu (défense du consommateur, sécurité et autres), aux codes et normes pour la sauvegarde de l'environnement, par exemple, en passant par les taxes de vente, les dégrèvements d'impôt sur le revenu et les primes à l'installation des entreprises. Certaines de ces réglementations sont, bien entendu, des plus souhaitables et, en fait, devraient être obligatoires dans toutes les provinces. Les difficultés commencent lorsque, comme c'est le cas pour les échanges internationaux, leur application varie sensiblement d'une province à l'autre.

Le troisième genre de barrière est une variante de la précédente, mais concerne les restrictions matérielles, c'est-à-dire les contingents, qui régissent la circulation de certains produits d'une province à l'autre, et qui risquent d'être en contradiction avec l'esprit de l'article 121 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Toute province qui s'estime lésée à cet égard peut, bien entendu, en saisir la Cour fédérale à Ottawa.

Un exemple de ce dernier type de barrière est ce qu'on a appelé «la guerre des poulets et des œufs», maintenant apaisée, qui débuta lorsque le gouvernement du Québec décida de mettre le holà à l'invasion du marché québécois par des œufs bon marché en provenance de l'Ontario. L'Ontario, ainsi que le Manitoba, la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Nouvelle-Écosse, ripostèrent en imposant des règlements de commercialisation gênant la vente des poulets bon marché venant du Québec. En Colombie-Britannique, le gouvernement provincial s'éleva également contre la capture d'une partie du marché de la volaille de la Colombie-Britannique par les volaillers de l'Alberta. La crise fut portée devant les tribunaux. Les premiers ministres provinciaux en discutèrent lors de leur réunion annuelle de 1971, et le gouvernement fédéral déposa une loi visant à éviter qu'elle ne se reproduise. Le Parlement l'adopta en décembre 1971.

La «guerre des poulets et des œufs» illustre les difficultés que peuvent rencontrer les autorités lorsqu'elles veulent encourager les échanges interprovinciaux, difficultés qui ont leur origine dans l'interprétation des articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Depuis la Confédération, les provinces ont acquis une mainmise presque totale sur le commerce local. Un gouvernement provincial peut réglementer, et même interdire, la fabrication ou la vente d'un produit donné dans toute la province. Mais l'histoire des poulets et des œufs constitue également un avertissement. Tout litige commercial entre les provinces pourrait se répercuter sur le commerce des produits de pointe; il irait à l'encontre des efforts visant à encourager l'innovation technique au sujet des produits dont il faudrait concentrer la production, afin qu'ils soient compétitifs sur les marchés intérieur et extérieur.

Quelques aspects du problème du tarif douanier

Les deux déclarations suivantes tentent de résumer, dans une perspective historique, la politique suivie par les deux principaux partis politiques canadiens, et qui a profondément marqué la croissance et le développe-

ment de l'industrie nationale, et a déterminé la part du Canada sur le marché des produits manufacturés.

– La politique douanière nationale de Sir John A. Macdonald, premier ministre conservateur, est en partie responsable du malaise dont souffre l'industrie manufacturière de notre pays. Cette politique a permis à des sociétés, dont beaucoup appartenaient à des étrangers, de se développer à l'abri du mur douanier et d'offrir sur le marché intérieur des produits conçus et mis au point à l'étranger. Il en est résulté que ni les sociétés appartenant à des étrangers, ni les sociétés appartenant à des Canadiens, n'ont acquis suffisamment d'envergure ou d'efficacité pour soutenir la concurrence sur les marchés extérieurs.

– La politique du gouvernement libéral qui suivit n'a jamais été complètement favorable au libre-échange, bien qu'elle ait été en faveur des accords visant à promouvoir l'exportation des matières premières et des denrées de première nécessité. Elle est également en partie responsable du malaise dont souffre actuellement l'industrie manufacturière de notre pays. Cette politique a brillamment réussi à développer et à étoffer l'économie canadienne dans son ensemble. Toutefois, ce succès même a eu deux répercussions fâcheuses, dont la première est qu'il a mis l'industrie extractive dans des mains étrangères, ce qui explique pourquoi seule une partie infime des matières premières est façonnée au Canada. Et, deuxièmement, il a convaincu les dirigeants qu'ils ne devaient pas s'occuper du façonnage des matières premières, de peur que les industries extractives n'aillent ailleurs.

Il y a du vrai dans ces deux observations. Il n'est également pas exagéré de dire que, bien que n'étant pas nécessairement contre une politique de façonnage des matières premières, les gouvernements des provinces riches en ressources et en denrées de première nécessité ont encouragé les administrations fédérales successives dans leur politique favorable à l'exportation des matières premières et des denrées de première nécessité. Par ailleurs, l'histoire montre que les grandes puissances industrielles, telle que le Royaume-Uni, les États-Unis et, plus récemment, le Japon, ont, à l'origine, protégé leur industrie de fabrication naissante. Laisant entrer de l'étranger les matières premières et les denrées de première nécessité, elles fermaient leur marché intérieur aux produits fabriqués dans des pays concurrents, jusqu'à ce que leurs propres firmes soient capables de soutenir la concurrence des marchandises importées.

La structure actuelle du tarif douanier canadien comprend trois barèmes différents: le tarif préférentiel du Commonwealth (ou britannique), le tarif de la nation la plus favorisée et le tarif général⁹. Les Lois sur les douanes et sur la taxe d'accise prévoient le remboursement d'une partie des

⁹Le tarif de préférence britannique est généralement le moins élevé, et s'applique aux marchandises importées des pays du Commonwealth, à l'exception de Hong Kong, lorsqu'elles arrivent sans transbordement dans un port canadien, en provenance d'un port britannique jouissant du même tarif. Certains pays du Commonwealth ont passé des accords avec le Canada, en vertu desquels les droits de douane sur certaines marchandises sont inférieurs au tarif préférentiel britannique. Les taux de la nation la plus favorisée se situent généralement entre les deux autres tarifs, et s'appliquent aux pays avec lesquels le Canada est lié par des accords commerciaux. Les pays du GATT bénéficient du tarif de la nation la plus favorisée. Le tarif général s'applique aux marchandises en provenance des rares pays avec lesquels le Canada n'a pas d'accords commerciaux. Les taux préférentiels britanniques disparaîtront lorsque la Grande-Bretagne entrera dans la Communauté économique européenne.

droits de douance, de la taxe de vente ou de la taxe d'accise prélevées sur des marchandises importées qui servent à la fabrication de produits qui sont ensuite exportés. Ces remboursements de droits de douane ont pour but d'aider les industriels canadiens à soutenir la concurrence des fabricants étrangers de produits similaires, sur le marché international. Une seconde classe de remboursements, connue sous le nom de drawbacks pour la consommation intérieure, est également prévue par la Loi et s'applique aux matières ou aux pièces détachées importées qui entrent dans la fabrication de marchandises consommées au Canada.

Toutefois, l'industriel canadien doit normalement payer des droits de douane sur les éléments importés et destinés au marché canadien. Si ces droits constituent un pourcentage élevé du prix de revient total du produit fini et si, en même temps, les droits de douane dont est frappé un produit fini similaire importé sont très inférieurs, l'industriel canadien est alors dans une situation critique dans son propre pays et ne peut soutenir vraiment la concurrence de l'importateur. Par ailleurs, le remboursement de droits de douane peut gêner le fabricant canadien des éléments en question, ce qui risque également de décourager les sociétés canadiennes d'ajouter des produits nouveaux à leur gamme. Un autre genre de problèmes se pose si les éléments d'un produit et le produit fini lui-même sont frappés de droits de douane élevés, alors que les produits semi-finis ou les sous-ensembles entrent au Canada bénéficiant d'un taux inférieur. Dans ces conditions, les filiales étrangères installées au Canada ont tout intérêt à importer des sous-ensembles, limitant ainsi la valeur qui peut être ajoutée au produit au Canada¹⁰.

Depuis quelques années, le gouvernement fédéral essaie d'alléger le fardeau douanier des industriels canadiens. Il a, par exemple, lancé le Programme des machines (MACH), qui dépend du ministère de l'Industrie et du Commerce. Le but de ce programme est de permettre aux usagers de certains types de machines d'acheter, au prix le plus bas possible, les biens d'équipement qui ne sont pas fabriqués au Canada. L'exonération des droits de douane, forme que revêt l'aide dans ce cas, doit être dans l'intérêt du public. En même temps, le programme encourage les fabricants canadiens de machines en leur offrant aussi la protection des tarifs douaniers, quand ils sont en mesure d'approvisionner le marché. Le programme MACH est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1968, et dès l'année financière 1970-1971, 16 000 demandes étaient examinées annuellement. Les exonérations accordées en vertu du programme MACH se sont élevées à environ 7.5 millions de dollars en 1970-1971. MACH relève du Comité consultatif sur les machines et l'outillage du ministère de l'Industrie et du Commerce.

Un autre programme fédéral relevant du ministère de l'Industrie, le Programme d'aide générale de transition (GAAP), a été lancé en 1968. Il a été conçu pour aider les industriels à remodeler leurs entreprises, en vue de profiter des débouchés à l'étranger offerts par les accords de la négociation douanière Kennedy, ou à devenir plus aptes à soutenir la concurrence si les

¹⁰On a choisi ces exemples pour illustrer les problèmes d'ordre tarifaire. Il y a trop de situations différentes pour qu'on puisse les analyser toutes dans le présent rapport. De telles analyses doivent être faites pour chaque secteur industriel, étant donné que pour chacun les problèmes tarifaires ou autres sont différents.

réductions du tarif canadien exigées par ces accords leur étaient nuisibles ou risquaient de l'être. Le programme vise également à aider les fabricants de textiles, de vêtements et de chaussures à améliorer leur position concurrentielle sur les marchés intérieur et extérieur. Pour être admissible, la société candidate doit répondre à certains critères et se trouver dans l'impossibilité d'obtenir, à des conditions raisonnables, les fonds dont elle a besoin. Les dépenses faites dans le cadre du GAAP pendant l'année financière 1970-1971 s'élèvent à environ 14 millions de dollars. Le programme est géré, au nom du ministère de l'Industrie et du Commerce, par la Commission d'aide générale de transition, composée d'industriels et de fonctionnaires. Le plafond des prêts directs accordés par le GAAP est récemment passé à 20 millions de \$, et à 250 millions pour les prêts garantis par l'État.

Les principales raisons théoriques avancées en faveur de la réduction progressive et de l'élimination ultérieure des droits de douane canadiens, auxquels sont assujettis les produits manufacturés à l'étranger, sont, tout d'abord, que la concurrence de producteurs plus efficaces forcera les industriels canadiens à devenir eux aussi plus efficaces, sous peine de faillite et, deuxièmement, qu'il est injuste de demander aux consommateurs de faire les frais du manque d'efficacité des industriels canadiens en les obligeant à acheter des produits à un prix que seule la protection douanière rend possible. Dans la pratique, toutefois, les droits de douane prélevés sur des milliers d'articles sont fixés ou modifiés pour des raisons très diverses, dont la plupart n'ont rien à voir, ou presque, avec l'économie. La façon dont ceux qui conseillent et autorisent la fixation ou la modification des droits de douane envisagent la protection tarifaire et les applications d'un régime douanier à l'économie est, bien entendu, très importante. La difficulté majeure n'est pas tant de faire changer les antiprotectionnistes d'idée que de déceler le moment où l'existence de droits de douane efficaces créera, par exemple, des emplois, des conditions favorables à la croissance des industries naissantes, ou permettra aux produits canadiens de s'imposer sur le marché international. La protection douanière est également sujet de négociation et elle peut être un élément de pression dans des négociations commerciales internationales ou dans les accords d'accès aux marchés. Le pays qui n'a que quelques barrières douanières ou des droits de douane exceptionnellement bas se trouve dans une position relativement faible par rapport à ses voisins plus protectionnistes, lors des négociations bilatérales ou multilatérales; il y a toutefois une limite à la protection qu'un pays peut offrir à certains secteurs de son industrie manufacturière par le truchement du seul régime douanier.

La tendance à l'abaissement des tarifs douaniers, à l'abolition des droits de douane qui ne sont plus nécessaires, et à la libéralisation des échanges internationaux en général, a été encouragée au cours de l'après-guerre par les négociations douanières internationales de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Le premier accord du GATT fut signé par 23 pays en 1947. Depuis, de nombreux autres accords internationaux ont été conclus dans le cadre du GATT. Le plus récent, et certainement le mieux connu, est ce qu'on a appelé la Négociation Kennedy (entre 1964 et 1967). Les objectifs officiels du GATT sont semblables à ceux de certains autres organismes internationaux à savoir, relever le niveau de

vie dans le monde entier, garantir le plein emploi et une croissance régulière du revenu réel et de la demande effective, développer l'utilisation des ressources mondiales, et accroître la production de toutes les parties signataires¹¹. À l'heure actuelle, plus de 90 pays sont signataires du GATT. Cette augmentation, ainsi que la nécessité de faire place aux pays moins développés, politiquement non alignés et signataires d'accords commerciaux internationaux, soumet le GATT à d'importantes pressions et entrave la réalisation de ses objectifs premiers. À l'origine, et entre autres choses, le GATT cherchait à généraliser le tarif douanier de la nation la plus favorisée, à réduire l'utilisation des tarifs préférentiels du Commonwealth et à empêcher la création de tout nouveau tarif préférentiel et l'augmentation des marges qui séparent les tarifs préférentiels en vigueur.

Le gros des dernières négociations du GATT, la Négociation Kennedy, portait sur le commerce des produits manufacturés. On estime à 40 milliards de dollars É.-U. la valeur des échanges, surtout entre pays industrialisés, sur lesquels portent les réductions des droits de douane (37 pour cent en moyenne) dont il a été convenu. Ces réductions devaient se faire selon l'un ou l'autre des deux calendriers suivants. Les États-Unis devaient, soit procéder à cinq réductions égales entre 1968 et le 1^{er} janvier 1972, soit effectuer les deux cinquièmes des réductions totales en 1968 et répartir le reste entre 1970, 1971 et 1972. Les États-Unis ont procédé à leur dernière réduction à la date prévue. Par ailleurs, le gouvernement canadien décida d'accélérer le mouvement, afin d'accroître la concurrence et de réduire les prix sur le marché intérieur et que toutes les réductions tarifaires seraient achevées en juillet 1969. La diminution des droits de douane prévue par la négociation Kennedy devait supprimer un obstacle énorme aux échanges, et à cet égard les négociations sont sans doute un succès. Les réductions devaient également promouvoir le commerce international, ce à quoi elles ne sont probablement pas parvenues. Depuis 1967, il est de plus en plus difficile pour la plupart des pays de vendre à l'étranger. La série de mesures économiques annoncée le 15 août 1971 par le président Nixon, et la crise monétaire qui a suivi, sont les causes les plus récentes de ces difficultés.

Le principal problème douanier qui touche les industriels n'est pas d'ordre théorique, et il ne s'agit pas de savoir s'il convient d'abaisser en général le tarif douanier ou non. Leur problème est, très simplement, la position désavantageuse où ils se trouvent si l'on tient compte des tarifs douaniers *effectifs*, canadiens et étrangers, qui frappent leurs produits et ceux de leurs concurrents avant d'arriver sur le marché¹². Mais, depuis la Négociation Kennedy, les pays commerçants et industriels se sont souvent moins souciés des barrières douanières que des barrières non douanières, dont l'effet se fait de plus en plus sentir. La plupart des droits de

¹¹Pour un exposé plus complet sur le GATT et le régime douanier, voir, par exemple: John V. Horne: *Essentials of Export*, Sir Isaac Pitman (Canada) Limited, 1969; p. 184 et suivantes.

¹²Le problème du tarif douanier effectif a été étudié, par exemple, par James R. Melvin et Bruce W. Wilkinson, *Protection effective dans l'économie canadienne*, Conseil économique du Canada, Étude spéciale n° 9, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1968.

douane sont maintenant si bas qu'il ne restera pratiquement plus de marge au Canada ou à tout autre pays pour les futures négociations du GATT¹³.

Quelques mots sur la Convention canado-américaine de l'automobile

Le «pacte» de l'automobile est entré en vigueur en janvier 1965. Jusqu'à maintenant, il a eu pour effet d'accroître la rationalisation et la capacité productive au Canada. Comme on l'a déjà fait remarquer dans la section statistique, l'industrie de l'automobile est la première industrie exportatrice du Canada; de déficitaire qu'elle était jadis dans ce domaine à l'égard des États-Unis, la balance commerciale du Canada est depuis quelque temps dans la situation inverse, pour le moment du moins.

Les États-Unis avaient décidé de laisser entrer en franchise des voitures, des autobus et certains camions neufs, ainsi que des pièces détachées d'origine fabriqués au Canada, mais pas les pneus ni les pièces de remplacement. Celui-ci avait convenu pour sa part de laisser entrer en franchise une gamme similaire de produits, mais seulement s'ils étaient importés par un industriel canadien, et aux conditions exposées plus haut. Un particulier ne pouvait donc pas acheter aux États-Unis une voiture moins chère et la ramener au Canada en franchise. La Convention s'applique également aux motoneiges, qui n'occupaient qu'une place négligeable dans les échanges de véhicules à moteur entre le Canada et les États-Unis, lorsqu'elle fut signée.

Son article premier engageait les signataires à réaliser le plus tôt possible les objectifs suivants:

– La création d'un marché plus vaste pour les produits automobiles, au sein duquel les signataires obtiendraient tous les avantages de la spécialisation et de la production sur une grande échelle.

– L'affranchissement de l'industrie de l'automobile des États-Unis et du Canada à l'égard des barrières douanières et autres facteurs tendant à empêcher son développement, dans le but de permettre aux industries des deux pays de participer, sur une base juste et équitable, à l'expansion de l'ensemble du marché des deux pays.

– La réalisation de conditions permettant aux forces du marché de fonctionner efficacement, en vue d'obtenir le mode le plus économique d'investissement, de production et d'échanges commerciaux.

De plus, la Convention comportait plusieurs garanties dont le but était d'empêcher que les usines canadiennes d'automobiles n'émigrent vers les États-Unis, mais aucun accord ne stipulait quand ces mesures de protection devaient être levées. Ces garanties ont été respectées.

Le gouvernement fédéral a institué le Programme d'aide de transition à l'automobile pour permettre aux manufacturiers canadiens de pièces automobiles authentiques, d'équipement et de véhicules commerciaux spéciaux, et aux fournisseurs de matières premières, qui sont admissibles à cette aide, de s'adapter aux nouvelles conditions du marché créées par la Convention de l'automobile. Cette aide est offerte sous forme de prêts de

¹³Les préparatifs pour ce qu'on appelle le «Nixon Round» sont en cours. Il devrait traiter en long et en large des entraves non douanières qui gênent les échanges.

l'État à des conditions privilégiées. Le coût admissible comprend le coût total de l'outillage et des machines, plus le fonds de roulement. En vue d'aider les fabricants de pièces d'automobile à renouveler leur équipement aussi rapidement que possible, pour être en mesure d'effectuer en temps voulu la fabrication des nouveaux modèles et de satisfaire à leurs obligations contractuelles, le programme offre aussi une exonération de droits de douane pouvant atteindre 99 pour cent des droits d'importation des machines et du matériel de production qu'il est impossible de se procurer au Canada. Entre 1965 et le 30 juin 1971, l'administration du programme était assurée par l'Office d'aide de transition à l'automobile sous l'autorité du ministre fédéral de l'Industrie et du Commerce. Depuis le 1^{er} juillet 1971, date qui marque la prorogation du programme pour deux ans, l'Aide à l'automobile a été placée dans le cadre du Programme d'aide générale de transition et est administrée par l'Office de l'aide générale de transition, sous la même autorité. Les versements qui ont été effectués aux termes du Programme de l'aide de transition à l'automobile ont atteint 16.4 millions de dollars durant l'année financière 1969-1970, mais sont revenus à 11 millions l'année suivante. Plus de 95 pour cent des versements, pendant ces deux années, ont été faits à des entreprises de l'Ontario. Depuis sa création en 1965, et jusqu'en juin 1971, plus de 100 prêts, pour une somme d'environ 100 millions de \$, ont été consentis¹⁴.

D'aucuns proposent, de temps à autre, que la Convention de l'automobile serve de modèle aux prochains accords canado-américains qui pourraient intervenir dans les autres secteurs de l'industrie, et devienne peut-être le précurseur d'une convention pour la formation d'un marché commun nord-américain. Nous n'avons pas à examiner le pour ou le contre de ces propositions dans le présent rapport. La Convention de l'automobile a montré ce qu'on peut faire pour accroître l'emploi dans l'industrie canadienne de l'automobile et sa production. D'aucuns prétendent que, mises à part les considérations politiques et les mesures protectrices, il a fallu sacrifier une bonne partie de notre autonomie technique pour obtenir ces avantages. D'autres soutiendront que la Canada n'a jamais eu d'autonomie en la matière et que c'est vouloir du nouveau que de chercher à l'obtenir.

Comme il est dit plus loin, dans une autre section, les récentes négociations commerciales entre le Canada et les États-Unis portaient également sur l'avenir de la Convention de l'automobile. Les pourparlers entrepris dans le cadre de la Convention sont en cours cependant depuis plus de trois ans. Le succès de la Convention actuelle dépendra aussi du programme d'encouragement à l'exportation DISC des États-Unis, car il semble qu'un bon nombre de fabricants américains d'automobiles et de pièces se sont déjà prévalus des avantages qu'il offre¹⁵.

¹⁴Ministère de l'Industrie et du Commerce.

¹⁵On trouvera plus loin, dans le présent chapitre, une description du programme DISC (Domestic International Sales Corporation).

Quelques observations sur la question des blocs commerciaux

Voyons les faits suivants :

– Plus de 50 millions de personnes vivent à moins d'une journée de route de Toronto, d'Ottawa et de Montréal, mais 80 pour cent d'entre eux ne font pas partie du marché intérieur du Canada.

– Le Royaume-Uni, ainsi que deux autres pays, sont sur le point de se joindre à la Communauté économique européenne. Alimentant un marché national servant une population de 55 millions d'habitants seulement, l'industrie du Royaume-Uni aura bientôt accès à un marché servant une population de plus de 250 millions d'habitants, qui se trouvent à la porte même de la Grande-Bretagne, beaucoup plus près que les membres de l'ancien bloc commercial du Commonwealth.

– La population de l'État de la Californie est à peu près égale à celle de tout le Canada. La ville de San Diego, sur la frontière mexico-californienne, est à peu près à la même distance de Vancouver que celle-ci de Winnipeg.

À part le Canada, la seule autre nation industrielle à ne pas faire partie d'un bloc commercial officiel est le Japon. Mais le marché national japonais sert 100 millions d'habitants, alors que la superficie totale de toutes les îles qui constituent ce pays ne représente même pas 4 pour cent de celle du Canada.

Le Canada est toujours membre d'un bloc commercial, le Commonwealth, mais ce bloc est en voie de disparition. Le commerce du Canada avec les États-Unis et les autres pays à tarif préférentiel du Commonwealth atteignait 15 pour cent du commerce total en 1960, mais moins de 10 pour cent en 1970. L'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne marquera la fin du tarif préférentiel accordé aux produits canadiens sur le marché britannique. Le Canada est membre de la plupart des principaux organismes internationaux, comme l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), les Nations Unies, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et le Fonds monétaire international. Le Canada est aussi membre, avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis et le Japon, du Conseil de coopération économique du bassin du Pacifique, mais ce dernier ne constitue pas encore un bloc commercial. En plus de quelque cent conventions sur le tarif et le commerce passées avec d'autres pays, le Canada a conclu avec les États-Unis deux accords commerciaux spéciaux concernant le matériel automobile et le matériel de la défense, mais il n'a encore signé aucun accord universel.

Outre le Commonwealth, l'Association européenne de libre-échange (EFTA), dont l'avenir est aussi incertain, et la Communauté économique européenne (CEE), qui s'agrandit et s'affermi de plus en plus, il existe plusieurs autres blocs commerciaux qui exercent une influence plus ou moins forte sur le commerce mondial. Il y a, par exemple, le bloc des pays communistes (COMECON), l'Association latino-américaine de libre-échange, la Zone antillaise de libre-échange (CARIFTA), le Traité général d'intégration économique de l'Amérique centrale et les pays de la Convention des Andes. Il existe une convention bilatérale de libre-échange (NAFTA) entre la Nou-

velle-Zélande et l'Australie. Il peut sembler inutile de répéter que le Canada, en tant que pays manufacturier, est relativement isolé. Mais il restera isolé aussi longtemps qu'il ne se joindra pas à un bloc existant, ou ne formera pas un nouveau bloc avec, disons, les États-Unis. Ou encore, le Canada pourrait s'intégrer dans une zone de libre-échange comprenant, par exemple, les pays du littoral du Pacifique, ou se créer des débouchés grâce à des négociations bilatérales et multilatérales, ou tout simplement fermer ses frontières à la plupart des importations de produits manufacturés. Aucune de ces possibilités n'est vraiment nouvelle, ni vraiment facile à réaliser. Elles sont aussi hérissées de nombreuses difficultés politiques.

Il demeure que, sans accès à des marchés plus vastes, nos industriels ne pourront fabriquer rentablement de nombreux articles dans l'avenir. L'entrée dans un bloc commercial n'est peut-être pas la solution appropriée ou idéale, mais il reste que l'on doit trouver une solution à tout prix.

Obstacles non douaniers au commerce

« . . . Abaisser les tarifs douaniers, c'est comme assécher un marais. À mesure que baisse le niveau de l'eau, ou voit surgir les chicots et les souches ou, dans le cas qui nous occupe, les obstacles non douaniers qu'il faut supprimer si l'on veut assainir les marchés»¹⁶.

Au nombre des obstacles non douaniers les plus discutés ces derniers temps, nous trouvons les contingentements d'importations du Japon; la méthode américaine pour apprécier arbitrairement la valeur de certains produits chimiques entrant aux États-Unis (ASP); les droits d'admission à la frontière, imposés sur les produits chimiques par la Communauté économique européenne (CEE); le programme américain d'importation de pétrole; et les diverses formes de programme «d'achat chez nous» auxquelles ont recours certains pays pour accorder la préférence à leurs entreprises industrielles. Tous ces obstacles sont dressés par les pays importateurs. Le dumping, par contre, est un exemple d'action de pays exportateur. Il est pratiqué en vue de maintenir l'activité de l'industrie intérieure à un niveau élevé et de répartir les frais généraux. Mais, contrairement aux subventions à l'exportation, le dumping est dû à l'initiative des exportateurs, et non à celle du gouvernement.

Des études sur les effets et les répercussions de l'existence des obstacles non douaniers, et l'élaboration de propositions pour assurer leur abaissement et leur suppression éventuelle se poursuivent dans les milieux universitaires et dans le secteur public depuis quelque temps déjà. Sur le plan intergouvernemental, la CEE, l'Association européenne de libre-échange, et même le GATT se sont occupés activement de ces questions. La Négociation Kennedy, par exemple, a abouti à l'adoption d'un code anti-dumping. Elle a aussi amené le Royaume-Uni et la Suisse à abaisser certaines barrières, et elle a entraîné un accord entre les États-Unis et la CEE au sujet de la méthode d'appréciation arbitraire et des droits d'admission à la frontière. Mais le Congrès des É.-U. n'a pas encore ratifié cet accord et cette affaire,

¹⁶B.A. Jones, *New York Times*, New York, 10 juillet 1968.

depuis, s'est trouvée liée aux négociations sur le commerce international qui ont eu lieu après la déclaration Nixon du 15 août. Entre-temps, l'étude des barrières non douanières a été inscrite au programme permanent du GATT.

Concrètement, un obstacle non douanier est constitué par une loi, un règlement, une politique ou une pratique qui impose des restrictions au commerce international. En général, ces obstacles sont dressés par le gouvernement. Toutefois, outre le dumping pratiqué à l'exportation, certaines pratiques et accords restrictifs sont mis en œuvre par les firmes elles-mêmes pour réduire ou éliminer la concurrence sur le marché intérieur et sont souvent considérés comme des barrières non douanières. Les différences d'ordre linguistique et culturel font aussi partie de ces barrières.

Les gouvernements peuvent dresser des obstacles non douaniers pour une foule de raisons; ils ne nuisent pas tous aux concurrents étrangers, ni ne restreignent pas tous le commerce légitime. Par exemple, même aux termes des accords du GATT, un pays peut prendre les mesures nécessaires pour restreindre les importations et encourager les exportations en vue de conserver ses devises étrangères, ou pour remédier à un déséquilibre anormal de sa balance des paiements, comme l'ont fait au cours de la dernière décennie le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis. Le gouvernement peut réglementer les importations en vue de maintenir la santé, la sécurité ou d'autres normes; il peut suspendre l'importation de marchandises «indésirables», ou surveiller les importateurs qui seraient tentés d'avoir recours à des pratiques malhonnêtes. Le gouvernement peut aussi aider quelque peu une industrie naissante, en comptant que celle-ci deviendra éventuellement rentable pour le pays. Cependant, la plupart des barrières non douanières montrent que les gouvernements qui les ont dressées obéissaient à des motifs protectionnistes ou cherchaient à accroître le revenu national. Il est presque impossible d'évaluer pécuniairement les répercussions de l'existence d'obstacles non douaniers sur les exportations de produits manufacturés de certains pays ou sur les importations du pays qui les a dressés.

Dans certains pays, aux États-Unis par exemple, les réglementations appliquées par les administrations publiques exposent en détail certaines restrictions au commerce. Ailleurs, les règlements sont rédigés en termes moins rigoureux, et accordent beaucoup plus de latitude à ceux qui doivent les interpréter et les appliquer. De ce fait, ces fonctionnaires peuvent avoir une action néfaste sur le commerce. On ne pourra pas mesurer les répercussions pécuniaires de l'existence de ces obstacles tant qu'on n'aura pas calculé l'incidence de cette «action néfaste».

Nous énumérons ci-dessous quelques-uns des principaux obstacles non douaniers qui peuvent restreindre le commerce et qui ont attiré l'attention internationale¹⁷:

Restrictions à l'importation et à l'exportation :

Restrictions quantitatives, embargos, licences, accords bilatéraux discrimi-

¹⁷Chambre de commerce internationale; OCDE; le rapport: *Targets for Economic Development* rédigé pour le gouvernement du Manitoba; Robert E. Baldwin, *Nontariff Distortions of International Trade*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1970. La liste complète des obstacles non douaniers comporterait plusieurs centaines d'articles.

natoires, réglementation des prix, contingents douaniers, clauses de résiliation, relations commerciales des sociétés-mères et des filiales.

Imposition de droits de douane et méthodes voisines:

Tarifs douaniers compensatoires, règlements et droits anti-dumping, demandes d'échantillons, méthodes d'impositions, formalités, certificats d'origine et autres documents apparentés.

Mécanisme des prix:

Paiement des droits avant l'importation, droits supplémentaires, taxes portuaires, restrictions discriminatoires de crédits, frais consulaires, droits de timbre, taxes compensatoires d'entrée, et encouragements ou subventions à l'exportation et au remplacement de produits importés.

Méthodes physiques et normalisation:

Normes industrielles, normes de santé et de sécurité, poids et mesures, codes du bâtiment et autres, normes pharmaceutiques, teneur requise des produits, normes de traitement et de conditionnement, normes de marquage et d'étiquetage, règlements régissant les contenants.

Limitations imposées aux achats de l'État:

Règlements régissant les approvisionnements, interdictions complètes, monopolisation du commerce par l'État, monopoles reconnus par l'État par concession exclusive accordée à des coopératives et des entreprises privées, et certains programmes d'aide à l'étranger.

Divers autres facteurs restrictifs:

Restrictions imposées à la publicité, aux transports, exigences locales quant au contenu des produits, pratiques commerciales restrictives, financement par l'État, lois sur la propriété industrielle et règlements concernant les licences; langue et culture.

On ne peut déterminer jusqu'à quel point l'une ou l'autre de ces limitations, restrictions, normes, etc., est souhaitable ou indésirable, importante ou non, car ce sont les circonstances de son application qui en décideront. Mais la suppression d'un obstacle particulier dépend très souvent de négociations bilatérales ou multilatérales. Par conséquent, il est regrettable, comme dans le cas des tarifs douaniers, qu'un pays n'ayant dressé aucun obstacle non douanier se trouve démuné d'atouts pour la négociation. La nature humaine et la politique internationale étant ce qu'elles sont, la suppression éventuelle de ces obstacles paraît peu probable.

Sans doute, les obstacles non douaniers les plus importants ne figurent pas sur les listes comme celle qui est donnée ci-dessus. La plupart sont établis par les gouvernements aux dépens de leurs entreprises industrielles et de leur population. Cette incidence fâcheuse peut être voulue ou non. Il se peut que certains obstacles soient dressés volontairement, en vue d'obtenir des avantages à long terme, mais il faut en corriger l'effet par des mesures compensatoires pendant la période de transition, en vue de sau-

vegarder les marchés, les industries et les emplois¹⁸. Les obstacles les plus désavantageux dressés par l'État peuvent consister en politiques fiscale et monétaire et taux de change des devises, en charges inutiles imposées directement aux entreprises commerciales par une réglementation et une administration de leurs activités, en favoritisme à l'égard des fabricants étrangers; ils peuvent aussi découler de négociations intergouvernementales mal menées par les experts. Pour leur part, les entreprises commerciales doivent se rendre compte que l'expérience acquise sur le marché intérieur ne suffit pas pour faire face à la rude concurrence qui s'exerce sur les marchés étrangers.

Les problèmes économiques des États-Unis et l'avenir du commerce canado-américain de produits manufacturés

Le clignotant fonctionne depuis quelque temps, signe avant-coureur des difficultés qui se préparent pour l'économie américaine en général, et pour le maintien de son titre de chef de file mondial en matière de productivité, de diffusion des nouvelles techniques et de leur application.

Vers 1960-1965, les chefs d'industrie européens craignaient que leur «retard technologique» ne les laissât impuissants devant la montée des sociétés multinationales basées aux É.-U. Après étude du problème, ils découvrirent que ce retard, non seulement avait des aspects scientifiques et techniques, mais aussi que les techniques de gestion et d'expérience administrative comptaient pour beaucoup. Il arrive maintenant que c'est au tour des administrateurs américains de se demander si ce «retard» n'est pas en train de changer de camp.

En 1969, l'Administration fédérale des États-Unis était au prise avec l'inflation, la montée du chômage, et le déclin de la balance commerciale. Les militants du protectionnisme ne cessaient pas d'invoquer des raisons pour faire valoir leur point de vue, contre ceux qui souhaitaient la libéralisation du commerce américain et mondial. Vers la fin de 1969, et au cours de l'année 1970, le Congrès discuta un nouveau projet de loi présenté par l'Administration, lequel visait à remplacer le *Trade Expansion Act* (Loi sur l'expansion commerciale) de 1962. Quelques-unes des mesures de la loi auraient favorisé la libéralisation du commerce, tandis que d'autres visaient à assurer la compétitivité des exportateurs américains sur les marchés mondiaux. Après maintes enquêtes publiques et de nombreux débats, le Congrès ne réussit pas à adopter cette nouvelle loi sur le commerce. C'est en 1970, cependant, que le premier projet du Secrétariat au Trésor, relatif à un nouveau programme d'encouragement fiscal à l'accroissement des exportations, vit le jour. Aux termes de ce programme, les exportateurs américains seraient autorisés à former des sociétés nationales pour la vente à l'étranger (DISC) qui accumuleraient les revenus d'exportations et permettraient de différer le paiement des taxes sur les bénéfices pendant une pé-

¹⁸Par exemple, les mesures onéreuses imposées à une industrie pour combattre la pollution, en conformité des normes strictes imposées par l'État, pourraient entraîner la ruine de cette industrie par la concurrence d'industries de pays moins attentifs à la pollution; il faut donc prendre des mesures unilatérales ou multilatérales, pendant la période de transition, pour assurer le maintien d'une concurrence équitable.

riode indéfinie. Ce premier projet de loi DISC ne fut pas adopté.

Au printemps de 1971, l'Administration américaine songea à prendre un certain nombre de mesures de grande portée «visant à rendre les produits américains compétitifs, par le prix et par la qualité, partout dans le monde», pour ne citer qu'un article de revue¹⁹. Ces mesures auraient compris des subventions à la R & D, une nouvelle politique antitrust ne s'opposant pas systématiquement aux fusions sous prétexte que la société résultante serait trop grande, une nouvelle politique fiscale donnant des avantages équivalents aux programmes d'encouragement à l'exportation et à l'investissement d'autres pays, et une nouvelle politique commerciale exigeant un traitement égal pour tous les partenaires commerciaux. Le 10 juin, le président Nixon mit fin à l'embargo américain de 21 ans sur le commerce avec la Chine continentale, par la publication d'une longue liste de marchandises non nécessaires à la conduite de la guerre, qu'il serait possible d'exporter sous licences générales d'exportation.

La rencontre du 13 août 1971, devenue célèbre, du président Nixon avec ses conseillers au Camp David (Maryland), commença à 15h. et se termina quarante-quatre heures plus tard. Le président parut sur le petit écran à 21h., le dimanche 15 août. Il annonça des changements à la politique économique, portant sur les points suivants :

- La suspension temporaire de la convertibilité en or des dollars américains présentés par les trésors publics étrangers et les banques centrales, et la mise en route de consultations internationales en vue de modifier le taux d'échange du dollar avec les autres monnaies.

- L'imposition d'une surtaxe temporaire sur les importations frappées de droits de douane, et dont le taux atteindrait 10 pour cent en général. En étaient exemptées, cependant, les importations soumises à des restrictions quantitatives, comme le pétrole brut, les produits pétroliers, la viande, le fromage, le sucre, les produits laitiers et les textiles cotonniers.

- Un blocage pour 90 jours des salaires, des prix et des loyers, et la création d'un Conseil du coût de la vie (COLC) chargé d'appliquer cette mesure et de préparer les restrictions volontaires qui entreraient en vigueur à l'expiration du blocage.

- Une recommandation au Congrès pour l'approbation d'un dégrèvement fiscal pour investissement, au taux de 10 pour cent pour la première année, et de 5 pour cent pour les années suivantes.

- Une diminution de 10 pour cent de l'aide économique à l'étranger.

- Une recommandation au Congrès pour l'abrogation de la taxe d'accise de 7 pour cent sur les véhicules automobiles.

- Une réduction des dépenses fédérales de 4.7 milliards de dollars, comprenant une réduction de 5 pour cent des emplois fédéraux, un blocage pour six mois des augmentations prévues et la remise à la plus tard de plusieurs programmes de bien-être social et de partage fiscal.

- Une recommandation au Congrès pour qu'il soit permis aux contribuables de déduire l'abattement d'une année en avance sur leur revenu personnel.

Peu après, une délégation ministérielle canadienne se rendit à Washing-

¹⁹«A Fresh Strategy to Win World Markets», *Business Week*, New York, 22 mai 1971.

ton pour tenter, entre autres, d'obtenir l'exemption de la surtaxe pour les exportations canadiennes aux États-Unis. Le gouvernement américain avait consenti des adoucissements au Canada auparavant, par exemple en ce qui concerne la réduction des investissements à l'étranger et la taxe d'égalisation d'intérêts. Mais la délégation ne réussit pas à obtenir des adoucissements cette fois-ci. Au lieu de cela, les pourparlers en cours sur le commerce canado-américain en général et sur la révision de la Convention de l'automobile et du Programme de défense canado-américain à frais partagés furent incluses dans les nouvelles discussions plus étendues sur le commerce entre les deux pays.

La taxe supplémentaire de 10 pour cent, imposée le 15 août, fut abrogée 126 jours plus tard. Son but était de réduire la compétitivité des produits étrangers, en particulier des produits de pointe, sur le marché des États-Unis, en faisant en sorte qu'ils se vendent plus cher. La surtaxe n'eut que peu ou pas d'effet sur les importations des pays où le salaire moyen était bas, à cause de la grande différence existant entre les coûts de production dans ces pays étrangers et aux États-Unis. Ce furent surtout les pays, comme le Canada, où le salaire moyen et les produits de pointe s'apparentent à ceux des États-Unis, qui furent touchés. Au Canada, la Loi de soutien de l'emploi fut adoptée par le Parlement à la fin de septembre²⁰. Cette Loi mettait 80 millions de dollars en subventions à la disposition des sociétés industrielles atteintes par la surtaxe. La Loi instituait aussi un Office chargé de l'administrer.

Le blocage des salaires par le président Nixon dura les 90 jours prévus. Il fut remplacé par le programme de la Phase II. Le Conseil du coût de la vie demeurait investi d'une grande autorité, et il administrait l'Office des salaires et la Commission des prix. Au début de décembre 1971, le président Nixon apposa sa signature au bas d'un projet de loi prévoyant, pour une période de trois ans, une réduction des taxes personnelles et commerciales, atteignant 16 milliards de dollars. Cette Loi fiscale comprenait le rétablissement, rétroactif au 1^{er} avril 1971, du dégrèvement pour les investissements, qui permettait aux entreprises commerciales de déduire jusqu'à 7 pour cent du montant de leur impôt pour les achats de machines et d'équipement; mais cette loi n'accordait un dégrèvement pour l'achat de machines importées que dans certaines conditions, par exemple: lorsqu'il existait un monopole sur le marché intérieur, lorsqu'un fabricant étranger pouvait prouver qu'il cherchait à se créer des débouchés aux États-Unis avant d'y construire une usine; ou lorsqu'il n'existait quasiment aucune usine étatsunienne fabricant les produits en question. Les dégrèvements pour investissements pourraient avoir des répercussions très graves sur le niveau des exportations canadiennes aux États-Unis.

La Loi sur l'impôt donnait aussi force de loi aux propositions visant à permettre aux firmes américaines de créer des sociétés nationales de vente à l'étranger. Les sociétés DISC commenceraient, à compter du 1^{er} janvier 1972, à bénéficier du paiement différé des taxes sur leurs profits à l'exportation. La participation à un programme DISC, non seulement encouragerait les sociétés américaines à manufacturer leurs produits aux États-Unis, mais

²⁰Loi de soutien de l'emploi; projet de loi C-262, septembre 1971.

leur procurerait également des ressources qu'elles pourraient consacrer à leur expansion. Les profits réalisés par les filiales canadiennes continueront à être frappés par le plein tarif fiscal canadien²¹. La Loi DISC cause quelques inquiétudes aux industriels canadiens, mais ils se sentent un peu rassérénés depuis la promulgation de la dernière version de la loi, beaucoup moins prohibitive que celle qui avait été examinée antérieurement par le Congrès.

Il se peut aussi que les ajournements d'impôts accordés en vertu du programme DISC constituent une prime à l'exportation et ne soient pas admissibles, aux termes du GATT. Mais les arguments qui militent en faveur des mesures introduites par les États-Unis sont très forts, car les bénéfices qu'en retirent les firmes étatsuniennes peuvent être considérés comme une sorte de compensation aux primes à l'exportation établies par les autres pays pour encourager leur fabrication nationale. Citons les remarques d'un observateur canadien au sujet de cette loi fiscale :

«Au fond, la nouvelle loi présentée par M. Nixon nous rappelle tout simplement que nous ne vivons pas dans un monde parfait, que les emplois et le capital sont constamment le motif d'une compétition sur les plans international et interrégional, et que le gouvernement a la responsabilité d'assurer, à tous les citoyens, une part aussi grande que possible des richesses de ce monde, même si, pour y arriver, il doit jouer des coudes avec les autres gouvernements, et même leur damer le pion»²².

²¹La part fédérale de ce fardeau avait diminué dans le budget de mai 1972, et cette réduction aide à compenser un peu les effets du programme DISC. De plus, le gouvernement des États-Unis peut atténuer les répercussions de ce programme si son application administrative s'avère trop malaisée. Néanmoins, les firmes étatsuniennes peuvent créer des sociétés commerciales pour les Amériques (*Western Hemisphere Trading Corporations*), qui paient l'impôt sur tous les bénéfices, mais à un taux réduit.

²²I.H. Asper, *The Globe and Mail*, Toronto, 27 janvier 1972.

IX. Les modifications au Code canadien du travail, et le projet de loi sur la concurrence

Le présent chapitre et le suivant portent sur l'influence des modifications législatives (mais non financières) à l'égard de l'application des techniques dans le processus de fabrication; de même, ils analysent l'association des objectifs techniques à d'autres objectifs tout différents, par la voie législative. En raison du petit nombre d'exemples étudiés, les répercussions des couplages entre législation, technique et fabrication ne sont pas toutes scrutées. L'analyse est valable, bien que limitée.

Le présent chapitre examine les problèmes particuliers que soulèvent deux mesures fédérales proposées récemment, dont l'une, les Modifications au Code du travail, a été adoptée par le Parlement. Ces modifications intéressent aussi les lois et réglementations actuelles et futures des provinces sur l'adaptation de la main-d'œuvre à l'évolution technique. La seconde mesure, le projet de loi sur la concurrence, est mentionnée spécifiquement, mais brièvement, par le Conseil des sciences dans son propre rapport¹.

La Parlement a été saisi de deux projets de loi modifiant le Code canadien du travail. Le premier projet de loi, C-253, a subi la première lecture à la Chambre des Communes le 28 juin 1971, mais fut retiré par la suite. Le second, le projet de loi C-183, a été lu pour la première fois le 27 mars 1972, puis adopté par la Chambre et le Sénat à peine trois mois plus tard. Les modifications concernaient, à proprement parler, la loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail, laquelle devait devenir la Partie V du Code canadien du travail. Ces modifications intéressent les quelque 500 000 travailleurs des branches, principalement du secteur tertiaire, qui relèvent de la compétence du Parlement canadien. Elles n'intéressent pas le reste de la main-d'œuvre canadienne, y compris la plupart des travailleurs de l'industrie manufacturière, à moins que les gouvernements provinciaux ne promulguent des lois similaires.

La section consacrée aux modifications au Code du travail met en lumière les problèmes posés par l'encouragement de l'innovation technique dans des conditions de concurrence. Elle ne tient pas expressément compte des points de vue du syndiqué ou du consommateur, tout en reconnaissant l'existence.

Le projet de loi C-256, sur la concurrence, devait remplacer la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Il a subi la première lecture à la Chambre des Communes le 29 juin 1971, mais au moment de son dépôt, le gouvernement annonça qu'il ne le pousserait pas plus loin.

Modifications au Code canadien du travail

La série d'événements qui a accru les probabilités de proposition par le gouvernement fédéral d'une loi relative à l'évolution technique débuta par les travaux de la Commission d'enquête présidée par le juge Freedman; il en résulta son rapport sur le non-changement des équipes des trains du Canadien National aux terminus de Nakina (Ontario) et de Wainright (Alberta)². Fondamentalement, le problème était posé par le remplacement

¹Rapport n° 15 du Conseil des sciences du Canada, *L'innovation en difficulté*, Information Canada, Ottawa, 1971.

²*Rapport de la Commission d'enquête chargée d'examiner la question des parcours prolongés du National Canadien*, Samuel Freedman, Commissaire, Information Canada, Ottawa, novembre 1965. L'enquête publique avait débuté à la fin de 1964.

des locomotives à vapeur par des locomotives diesel qui n'exigeaient pas d'entretien, ni de changement d'équipe, tous les 125 milles environ. Le rapport Freedman recommandait qu'on autorise la négociation de l'introduction des changements techniques importants pendant la durée des conventions collectives existantes, rompant ainsi avec la tradition canadienne qui, dans l'intérêt de la paix dans l'industrie, interdisait la rupture et la renégociation des contrats déjà en vigueur³. Le gouvernement fédéral ne proposa aucune mesure législative à la suite du rapport Freedman. Par contre, le ministre du Travail prit l'initiative de former un groupe d'étude spécialisé en relations ouvrières en 1967, sous la direction du doyen H.D. Woods. Après quelque deux ans d'étude, le groupe remit son rapport⁴.

Entre-temps, en novembre 1966, le Conseil économique publia une *Déclaration au sujet de l'adaptation de la main-d'œuvre aux changements technologiques et autres*⁵. Cette *Déclaration* était la première exprimant ces principes au Canada. Elle fut étudiée et approuvée par les représentants du patronat et du salariat, lors du second Colloque national sur les relations patronales-ouvrières que tint le Conseil en mars 1967. Deux paragraphes du document, le premier et le neuvième, sont particulièrement pertinents pour la présente analyse :

«Nous vivons dans une ère de changements techniques. Tous les pays évolués cherchent, par de rapides progrès scientifiques et techniques, à hausser le niveau de vie de leurs citoyens. Pour le Canada, à cause de son économie non protégée et fortement dépendante des exportations, il est impérieux de marcher de pair avec ces progrès. S'il se laisse devancer sur le plan technique, toute son économie en souffrira ; il lui deviendra impossible de maintenir la compétitivité de son industrie, ainsi que d'obtenir le plein emploi et une rapide croissance économique.

La nécessité s'impose d'élargir le champ de la négociation collective. Les problèmes de l'adaptation aux changements peuvent surgir à tout moment : ils peuvent se révéler trop complexes pour être réglés de façon satisfaisante au cours d'une négociation ordinaire, qui se déroule habituellement dans un délai assez court et, souvent, dans une atmosphère de crise. La nature des changements techniques et autres et leurs répercussions sur les particuliers exigent des méthodes souples d'étude objective et constante des problèmes en cause et le recours aux moyens de les résoudre.»

La *Déclaration* du Conseil économique propose qu'un préavis suffisant soit donné aux syndicats, aux travailleurs et aux commissions patronales-ouvrières (trois mois au moins pour les changements notables), sans toutefois réclamer l'adoption d'une loi. Elle insiste plutôt sur la nécessité d'utiliser la réduction naturelle des effectifs, les mutations, le recyclage et les mesures financières et autres pour réaliser les aménagements de main-d'œuvre qui s'imposent par suite de l'évolution technique. Elle ne fait au-

³Seule la Saskatchewan n'a pas de loi interdisant les grèves ou les lock-outs pendant la période de validité du contrat.

⁴*Les relations du travail au Canada*, H.D. Woods (président) et coll., Information Canada, Ottawa, 1968.

⁵On peut se procurer ce document auprès d'Information Canada, Ottawa.

cune mention des possibilités de négociations pendant la durée des contrats, ni du droit de grève en cas d'ajustements insatisfaisants. La *Déclaration* ne définit pas, non plus, ce qu'est un «changement technologique» ou un changement «notable», et ne propose aucun mécanisme particulier pour la négociation de l'introduction des changements, car, affirme-t-elle, ce sont les parties contractantes qui en ont la responsabilité.

Le Rapport rédigé en 1968 par le doyen Woods et ses collègues⁶ ne concorde pas tout à fait avec le point de vue du juge Freedman, précisant qu'il faut conserver au patronat la liberté d'introduire les changements qui, en eux-mêmes, ne violent pas les conventions collectives signées. Le groupe d'étude approuve le Conseil économique dans la mesure où il souscrit à l'idée qu'on doit protéger les travailleurs, en favorisant leur mobilité dans les secteurs public et privé, et par des programmes de compensation. Mais le groupe d'étude soutient qu'un syndicat a le droit de prendre des mesures pour amener l'employeur à négocier un plan d'aménagement, pour parer aux conséquences prévues des changements envisagés, ou à remettre les changements à plus tard. En outre, les syndicats devraient être libres de recourir à la négociation et à la grève pour obtenir le droit de grève sur les questions de cette nature, pendant la durée d'une convention existante.

Les dispositions les plus controversées des projets de loi C-253 et C-183 sont celles qui se rapportaient à la négociation de l'introduction des changements technologiques⁷. Les débats prolongés et souvent âpres qu'a déclenchés la publication du projet de loi C-253 ont certes entraîné des modifications au projet de loi subséquent. En principe, toutefois, le gouvernement fédéral a accepté les principes de l'avis de Freedman et de Woods, et non celui du Conseil économique. En faisant adopter le projet de loi C-183, il a réussi à officialiser une procédure grâce à laquelle les travailleurs relevant de sa compétence peuvent, avant l'expiration de leur contrat collectif, négocier l'introduction de certains changements technologiques.

Les articles 149 des projets de loi C-253 et C-183 définissent le «changement technologique» d'une façon identique, soit :

a) la mise en service, par un employeur, dans son entreprise, affaire ou ouvrage, d'installations ou d'outillage dont la nature ou l'espèce diffère de celle des installations ou de l'outillage servant antérieurement à l'ex-

⁶*Les relations du travail au Canada*, H.D. Woods (président) et coll., Information Canada, Ottawa 1968. À l'origine, ce rapport avait été publié par le Bureau du Conseil privé.

⁷Les articles des projets de loi C-253 et C-183 les plus pertinents pour notre analyse portent les numéros 149 à 153, qui traitent des négociations collectives lorsqu'il y a un changement technologique, et les numéros 111 à 123, traitant de la composition, du fonctionnement, des fonctions et des pouvoirs du Conseil canadien des relations de travail (CCRT). Le présent chapitre mentionne nommément les articles concernant les changements technologiques des deux projets de loi, mais non ceux qui concernent le Conseil.

Le Conseil fonctionne en vertu de l'actuelle législation fédérale sur les relations ouvrières, mais la nouvelle loi va changer sa composition et ses pouvoirs. Désormais, les membres du Conseil occuperont leur poste à temps plein et seront moins nombreux. En d'autres termes, le Conseil ne représentera plus les «deux parties» comme c'est le cas aujourd'hui; par contre, il offrira théoriquement une meilleure représentation à «l'intérêt public». À la place des tribunaux, il se prononcera sur les différends relatifs aux pratiques déloyales en matière ouvrière, en plus d'assumer de nouvelles responsabilités liées à la négociation de l'introduction des changements technologiques. Les décisions du Conseil ne seront toutefois prises qu'en premier ressort, en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

ploitation de l'entreprise ou de l'affaire ou à la réalisation de l'ouvrage; et
b) un changement des méthodes d'exploitation de l'entreprise ou de l'affaire, ou de réalisation de l'ouvrage, par l'employeur, en relation directe avec la mise en service de ces installations ou de cet outillage.

Le projet de loi C-183 comporte cependant deux nouveaux paragraphes ajoutés à l'article 149, qui limitent l'application des autres dispositions concernant les changements technologiques, contenues dans le projet de loi. L'un d'entre eux stipule que ces dispositions ne s'appliquent qu'aux conventions collectives conclues après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. L'autre énonce trois nouvelles conditions sous lesquelles les articles 150, 152 et 153 ne s'appliqueront pas à un employeur et à un agent négociateur liés par une convention collective⁸. Ce sont les situations où :

- l'employeur a donné le préavis écrit de l'introduction du changement technologique, conformément à la loi;

- la convention collective contient des dispositions précisant la procédure qui peut être suivie pour négocier et régler définitivement, pendant la durée stipulée de la convention, les questions relatives à la sécurité d'emploi qui seront vraisemblablement modifiées par l'introduction d'un changement technologique; et où

- la convention collective contient des dispositions qui sont destinées à aider les employés touchés par un changement technologique à s'adapter à ses effets, et qui précisent que les articles 150, 152 et 153 ne s'appliquent pas.

En vertu de l'article 150 des deux textes de loi, l'employeur est tenu de donner à l'agent négociateur concerné un préavis de quatre-vingt-dix jours de l'introduction de tout changement technologique qui aurait vraisemblablement pour effet de modifier les conditions ou la sécurité d'emploi d'un nombre notable de travailleurs. Cet avis doit préciser :

- la nature du changement technologique;
- la date à laquelle l'employeur se propose d'introduire le changement technologique;

- le nombre et la catégorie des travailleurs susceptibles d'être touchés par le changement technologique;

- l'effet que le changement technologique est susceptible d'avoir sur les conditions ou la sécurité d'emploi des travailleurs concernés; et

- les autres renseignements qu'exigent les règlements établis.

Selon une stipulation du projet de loi C-183, et lorsqu'un employeur a donné le préavis requis, ce dernier ne saurait être invalidé parce que l'employeur ne peut donner de renseignements *précis*, pourvu que le préavis soit conforme *substantiellement* aux exigences de la loi. L'employeur peut, par exemple, n'indiquer qu'approximativement le nombre de travailleurs susceptibles d'être touchés.

C'est au Conseil canadien des relations du travail renouvelé qu'il incombera d'établir des règlements concernant les dispositions qui visent les changements technologiques. Le Conseil devra spécifier le nombre de travailleurs qu'il juge «notable» aux fins de la nouvelle loi, nombre qui peut varier selon la taille et le genre des sociétés en cause. Sur réception de l'avis,

⁸En vertu de la loi, l'agent négociateur est, essentiellement, le syndicat accrédité pour agir au nom d'un groupe particulier de travailleurs.

l'agent négociateur a encore trente jours à sa disposition pour demander au Conseil de permettre, par ordonnance, la signification à l'employeur d'une mise en demeure d'entamer des négociations collectives en vue de la révision des dispositions de la convention collective qui lie l'employeur et l'agent négociateur et qui sont touchées par le changement technologique. Le Conseil peut, par la suite, après consultation avec les parties, accorder ou refuser cette ordonnance. Si elle est accordée, elle peut :

- enjoindre à l'employeur de suspendre l'introduction du changement technologique effectif ou allégué pendant le délai, de quatre-vingt-dix jours au plus, que le Conseil juge approprié;

- exiger que tout travailleur destitué par l'employeur par suite du changement technologique soit réintégré dans ses fonctions; et

- lorsqu'un travailleur est réintégré, exiger que l'employeur lui rembourse toute perte de salaire qu'il aurait subie par suite de sa destitution.

En fait, les dispositions sur le changement technologique, contenues dans le projet de loi adopté par le Parlement, s'appliquent aux changements notables, qui exercent des effets sensibles et défavorables sur la sécurité ou les conditions d'emploi d'un nombre important de travailleurs participant à de nouveaux contrats, à moins que les deux parties ne conviennent autrement. Dans les cas où les dispositions sur le changement technologique s'appliquent, et en l'absence d'accord formel prévoyant une autre façon d'agir, les parties peuvent entreprendre les négociations avant l'expiration du contrat existant, moyennant l'approbation du Conseil canadien des relations du travail. Il se peut que l'étape suivante soit le déclenchement de la grève. Les dispositions révisées du projet de loi C-183 vont, à tout le moins, dans le sens que le Conseil économique du Canada indique comme souhaitable dans sa *Déclaration*, à savoir que les deux parties contractantes devraient convenir entre elles de méthodes propres à atténuer les effets du changement technologique pour le travailleur.

La difficulté la plus fondamentale posée par le projet de loi C-183, et par celui qui l'a précédé, vient peut-être de l'importance particulière qu'ils accordent à l'évolution technologique; celle-ci, après tout, n'est qu'une des nombreuses formes de changement susceptibles d'influer sur les conditions ou la sécurité d'emploi de bien des travailleurs. L'évolution des goûts des consommateurs et celle des marchés, la conjoncture économique, la disponibilité des matières premières et les variations des bénéfices industriels, peuvent avoir des effets également sérieux, sinon plus graves encore, et ne sont pas pris en considération. En outre, il se peut qu'un changement technique de nature révolutionnaire, comme celui que le projet de loi semble envisager, ait des conséquences moins néfastes sur l'emploi et les conditions de travail qu'un changement évolutif de moindre importance. Mais il se peut aussi qu'on ait confondu cause et effet. Comme l'indiquent les deux projets de loi, le gouvernement fédéral a surtout cherché à amortir les répercussions de l'évolution technologique pour les travailleurs liés par contrat à leurs employeurs. Le ministre Mackasey, par exemple, a souvent répété, au sujet du bill C-253, que le gouvernement fédéral ne cherchait pas à empêcher ou à décourager les changements de ce genre. Il reste au gouvernement à démontrer que le changement technologique, en tant que facteur de l'emploi, mérite une considération spéciale.

S'il est évident que les travailleurs affectés par les changements technologiques et autres devraient recevoir une certaine compensation prise à même les bénéfices résultant de ces changements, il ne faudrait pas que la charge de cette compensation ruine les entreprises ou les pouvoirs publics appelés à la supporter. Il est clair également qu'on ne doit pas encourager les entreprises à introduire des changements technologiques «notables» sans préavis, au moment même où elles signent des conventions collectives de trois ans avec leurs salariés. De plus, il convient que les travailleurs et les cadres travaillant dans les services et les autres industries qui dépendent de l'activité de fabrication soient prévenus longtemps à l'avance des répercussions éventuelles des changements technologiques dans le secteur manufacturier. Pour légiférer au sujet des négociations portant sur les effets que tout changement technologique appréciable exerce sur l'emploi et les conditions de travail, il faudrait peut-être trouver un compromis entre le droit du travailleur à la pleine sécurité d'emploi, quelles qu'en soient les conséquences pour l'employeur, et le droit qu'a la direction de modifier ses produits, matériaux, méthodes, etc., sans tenir compte des répercussions de ces changements sur la main-d'œuvre. Eu égard à la situation au moment où nous rédigeons le présent rapport, il se peut que la mise en œuvre des dispositions du projet de loi C-183 sur l'introduction des changements technologiques n'encourage pas l'innovation technologique opportune et efficace dans le pays. En d'autres termes, les entreprises risquent de provoquer l'anathème de la nouvelle loi si elles innovent, et la critique des clients si elles n'innovent pas. Qui vivra verra!

À court terme, la nouvelle loi pourrait entraîner:

- de nouvelles interventions de l'État dans les affaires des entreprises et des syndicats;
- une augmentation du nombre des négociations de conventions collectives, du temps que les chefs d'entreprise y consacrent, de même que les représentants syndicaux et les fonctionnaires, et du coût de la paix industrielle pour les trois parties intéressées, ainsi que pour le public consommateur;
- un accroissement du nombre des grèves et des lock-outs, par la multiplication des négociations, même si le pourcentage de négociations entraînant des grèves ou des lock-outs reste inchangé;
- la réduction de la durée moyenne des contrats collectifs à un an; et
- de l'incertitude quant à l'interprétation *juridique* de l'expression changement technologie «notable» et de l'expression «susceptible de toucher les conditions ou la sécurité d'emploi . . .»

Qui plus est, le projet de loi C-183 s'inscrit à part des autres mesures que le gouvernement fédéral a récemment présentées en vue d'encourager l'innovation de pointe dans le secteur industriel. Il peut, par exemple, enlever aux entreprises le désir de profiter de quelques-unes des mesures étudiées aux chapitres 3 et 6 du présent rapport. De plus, il laisse les employés non syndiqués de l'État dans une situation défavorable par rapport à leurs collègues syndiqués.

Les dispositions du projet de loi C-183 ne garantissent nullement qu'à long terme le changement technologique restera le seul motif justifiant l'ouverture des négociations avant la fin des contrats en vigueur. Elles

donnent à penser que, même si les négociations avant la fin d'un contrat débutaient à propos de l'introduction d'un changement technologique particulier, elles risqueraient de s'étendre, même dans l'avenir immédiat, à d'autres questions. Il est évident aussi qu'à plus long terme, et dans l'intérêt de l'uniformité législative, le gouvernement fédéral souhaitera que les provinces adoptent des mesures semblables. En fait, la Saskatchewan en a déjà adoptées, et le gouvernement manitobain a déposé des projets législatifs en ce sens. Toutefois, l'attitude des gouvernements ontarien et québécois, sur les territoires desquels se concentre le gros de l'activité manufacturière au Canada, est moins évidente. Ces provinces appliquent déjà des lois «de préavis» conçues pour atténuer les effets de divers types de changements sur l'emploi.

La promulgation de la nouvelle loi risque de rendre les établissements industriels canadiens plus vulnérables encore à la concurrence intérieure et internationale. Par exemple, on pourra ralentir, et même stopper, la fabrication et la vente d'un nouveau produit d'origine canadienne tout en permettant la vente du produit concurrentiel de l'étranger, d'une autre province ou d'un autre fabricant. L'une ou l'autre partie à des négociations sur l'introduction d'un «changement technologique» pourrait, à dessein, prendre de telles initiatives. Les cas de harcèlement de ce genre deviendraient peut-être très apparents en période de marasme économique ou lorsque des pressions patronales ou syndicales menaceraient la production canadienne en général. Le Conseil canadien des relations du travail n'a ni le mandat, ni le pouvoir, de garantir la compétitivité des entreprises canadiennes sur les marchés intérieur et extérieur⁹. De plus, le Conseil n'a pas l'autorité voulue pour s'assurer que la direction de toutes les sociétés canadiennes susceptibles d'introduire un changement technologique particulier entame, avec les syndicats en cause, des négociations avant la fin des contrats collectifs existants, ni pour déterminer la durée de ces négociations.

Aux États-Unis, la négociation de l'introduction des changements technologiques est encore l'affaire des parties contractantes. En l'occurrence, les intéressés peuvent interjeter appel auprès du *National Labour Relations Board* et des tribunaux. Comme le mentionne un récent rapport :

«Le changement technologique pose un défi de taille aux négociateurs syndicaux. Pour y faire face sur les lieux de travail, la négociation collective a permis d'insérer dans les contrats syndicaux des dispositions d'aménagement précises. Dans des milliers de contrats, au sein d'une large gamme d'industries et de professions, la négociation collective met en œuvre des mesures pour humaniser l'incidence de l'automatisation grandissante¹⁰».

Parmi les mesures négociées dans le cadre de contrats distincts figurent

⁹Comme nous le mentionnons plus loin dans ce chapitre, le projet de loi sur la concurrence habilitera le Tribunal des pratiques de concurrence à neutraliser les effets au Canada de décrets et autres décisions émanant d'autorités étrangères. Mais ce Tribunal sera, lui-même, tout aussi impuissant que le Conseil à intervenir dans l'activité des pays étrangers sur les marchés extérieurs.

¹⁰Rudolph Oswald, *Adjusting to Automation*, American Federation of Labour et Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), Département de la recherche, Washington, D.C., janvier 1969, pp. 8, 9 et 10.

la réduction naturelle des effectifs, le préavis, les privilèges de réaffectation, les allocations de déménagement et les indemnités de départ, soit le même genre de mesures non gouvernementales qu'envisage la *Déclaration* du Conseil économique.

Bien qu'aux États-Unis de nombreux types de clauses de préavis aient été négociés entre les entreprises et les syndicats, la négociation obligatoire et immédiate de l'introduction des changements technologiques notables, assortie du droit de grève en cas de mésentente, n'a pas reçu l'appui des autorités fédérales américaines. Toutefois, l'AFL-CIO déclare que la négociation de cas précis de préavis est devenue souhaitable, du fait qu'aujourd'hui les contrats de travail portent davantage sur des questions d'emploi que sur l'aspect salarial. Les opinions suivantes figurent dans le rapport mentionné plus haut :

«Un syndicat qui négocie une clause de «préavis» doit prendre soin de prévoir tous les cas possibles. La clause devrait contenir les éléments suivants: 1) définition des circonstances où un préavis s'impose; 2) longueur du préavis communiqué au syndicat; 3) obligation de négocier au sujet de la situation; 4) disposition garantissant que le syndicat obtiendra toutes les informations voulues; et 5) moyen de résoudre les impasses.

La description des circonstances doit être assez ample pour englober de très nombreuses situations susceptibles de modifier sensiblement les conditions ou les possibilités d'emploi. La clause contractuelle ne doit pas se limiter à une question particulière comme «l'automatisation», car il n'existe pas de définition communément acceptée du terme . . .

Lorsque les représentants patronaux et syndicaux ne parviennent pas à résoudre leurs différends, il ne convient pas de laisser l'employeur prendre une décision unilatérale. Le syndicat doit pouvoir, soit en appeler à l'arbitrage, soit conserver le droit de faire la grève en vue de régler le problème»¹¹.

Le même rapport signale plus loin que les préavis sont des exigences courantes de la loi et des négociations collectives dans bien des pays, notamment en Europe¹². D'habitude, l'exigence d'un préavis s'applique tant aux licenciements temporaires que permanents, aux congédiements individuels, aux réductions d'effectifs et aux fermetures d'usines. Dans les pays européens, continue le rapport, l'employeur ne peut échapper aux obligations des clauses de préavis, quand bien même il démontrerait qu'une nouvelle technique rend superflus certains emplois, que l'exploitation de son entreprise devient non rentable ou qu'il n'a plus de commandes en carnet.

En Europe, cependant, les conventions collectives sont toujours prorogées et les débrayages spontanés sont courants. Au Royaume-Uni, la nouvelle loi sur les relations industrielles constituait une première tentative pour limiter les prorogations, mais elle est intervenue à un moment inopportun, du point de vue économique, et ne représente qu'un premier effort minimal en ce sens. Jusqu'ici, seules quelques dispositions de la loi ont été mises en vigueur. De façon générale, on a tendance en Europe à décentra-

¹¹*Ibid.*, p. 10.

¹²*Ibid.*, p. 11.

liser les négociations collectives en faveur de négociations plus locales, au niveau même de l'entreprise.

Autant que nous sachions, les syndicats n'ont pas cherché à entamer de négociations relatives à l'introduction des changements technologiques. En partie, cela tient au fait que l'évolution technologique n'est qu'une des formes possibles des changements auxquels ils s'intéressent. En Europe également, la position des travailleurs s'affermi de façon notable et leurs intérêts majeurs passent, comme aux États-Unis, des questions salariales à la sécurité d'emploi et aux conditions de travail.

L'inévitable conflit d'intérêts entre le patronat et le salariat est l'un des thèmes dominants de l'histoire des négociations collectives. Les intérêts et les points communs aux deux parties ont presque toujours été négligés. Un observateur décrit la situation en ces termes :

«Il est regrettable que de nombreux esprits influents en matière de relations industrielles, tant chez les travailleurs et les employeurs qu'au sein des universités et du monde juridique, soient quasi obnubilés par la théorie et le fait généralisé du conflit patronal-syndical. Cette obnubilation les empêche de saisir l'incidence économique et autres manifestations de l'activité industrielle moderne, dont les divers acteurs, et parmi eux l'État, sont d'autant plus couplés et interdépendants que le niveau général de la scolarité et des aspirations du public s'élève. En raison de ces facteurs et d'autres, les intérêts mutuels du patronat et du salariat surpassent très largement les considérations qui alimentent leurs querelles»¹³.

Telle quelle, la nouvelle loi canadienne semble perpétuer le conflit patronal-syndical, au lieu de mieux servir les intérêts des deux parties, comme le proposait implicitement, sinon explicitement, la *Déclaration* du Conseil économique. Mais sous-tendant cette question d'intérêt commun, on trouve la volonté de survivre qui anime patrons et travailleurs.

Le nouveau projet de loi sur la concurrence

William A. MacDonald commentait ainsi le projet de loi C-256 dans un article :

«La Loi sur la concurrence est une initiative politique de premier plan. Non seulement a-t-elle une portée considérable, mais elle aura aussi de profondes répercussions sur l'équilibre entre le gouvernement fédéral d'une part, et les provinces et le secteur privé d'autre part.

Ce projet de loi touche donc à l'essence de la société politique et économique que nous aurons demain. C'est beaucoup plus qu'une nouvelle mesure «de soulagement du consommateur.

Beaucoup considéreront que l'optique du projet de loi est incompatible avec le genre de société et d'économie que souhaitent les Canadiens»¹⁴.

¹³G.K. Cowan, *The Relevance of Communications and Behavioural Knowledge to Labour Relations - A New Route*, Ottawa, 22 novembre 1968 (Rédigé pour le Groupe de travail Woods, mais non publié).

¹⁴William A. MacDonald, *The Globe and Mail*, Toronto, 2 décembre 1971.

Au Canada, les questions de coalitions, de trusts et de concurrence n'ont à peu près jamais dominé les discussions sur l'économie et les affaires, comme cela s'est produit de temps à autre aux États-Unis. À vrai dire, les débats et articles récents au sujet du projet de loi C-256 sont les premiers du genre depuis très longtemps. Notre pays compte peu de véritables grandes entreprises, et celles qui répondent à ce qualificatif exercent une activité considérable à l'étranger. Les principales questions concernant l'envergure des entreprises portent habituellement sur la taille des filiales étrangères comparées aux sociétés en mains canadiennes, ou entre elles.

Le Canada, comme les États-Unis, s'est doté de mesures législatives visant les restrictions de la concurrence, bien avant la plupart des autres pays industrialisés. En 1889, son Parlement adopta une loi interdisant les ententes délictueuses et les coalitions restreignant le commerce; les infractions relevaient du code criminel. La première Loi relative aux enquêtes sur les coalitions date de 1910. Aux termes de la Loi, les actes interdits devaient être «au détriment du public ou à l'encontre de ses intérêts», et tout groupe de six citoyens pouvait demander en Cour supérieure une enquête sur une présumée infraction. Cette Loi a été modifiée et révisée à diverses reprises, le plus récemment en 1969 par l'adjonction d'un article sur la publicité mensongère.

En 1959, à la suite des inquiétudes exprimées par le Canada au sujet d'un procès anti-cartel engagé aux États-Unis et impliquant des industriels canadiens, les deux pays convinrent d'une procédure officieuse de notification et de consultation à l'égard des mesures anti-cartel¹⁵. Dès lors, les États-Unis et le Canada se sont consultés au sujet de l'application de leurs lois anti-cartel. En novembre 1969, le ministre canadien de la Consommation et des Corporations et le procureur général des États-Unis confirmèrent et prorogèrent leur entente de 1959.

Le Canada a certes intérêt à charger un organisme de favoriser les sociétés canadiennes et les intérêts de notre pays sur le plan international, et c'était précisément l'objet du projet de loi C-256. Il a également avantage à s'entendre avec les États-Unis au sujet des mesures anti-coalitions. Par contre, on a eu tort de supposer, comme semblent l'avoir fait les auteurs de la nouvelle Loi, qu'il fallait appliquer aux sociétés canadiennes une réglementation aussi pointilleuse en matière de coalitions, fusions et restrictions de la concurrence, que celle qui est appliquée aux sociétés étatsunien-nes par le Secrétariat à la Justice.

Le nouveau projet de loi sur la concurrence a retenu certains éléments de l'étude du Conseil économique, réalisée à la demande du gouvernement fédéral en juillet 1966. À l'été de 1969, le Conseil publiait son Rapport provisoire sur la politique de concurrence¹⁶; il y recommandait d'envisager la politique anti-cartel ou de concurrence dans une plus juste perspective et, à cette fin, de s'appuyer sur le droit civil et criminel, tout en visant à promouvoir les intérêts du consommateur canadien et une économie saine.

¹⁵Le procès mettait en cause la participation de filiales canadiennes de sociétés américaines à un «syndicat» de brevets, la Canadian Radio Patents Limited, d'obédience canadienne.

¹⁶Conseil économique du Canada, *Rapport provisoire sur la politique de concurrence*, Information Canada, Ottawa, 1969. Le Conseil vient de décider que son rapport final ne serait pas publié.

Le Conseil croyait que cette optique permettrait d'appliquer efficacement et uniformément une politique en matière de concurrence, quoique à son avis une certaine forme de contrôle collectif s'impose aussi à l'égard de toutes les activités commerciales. Le projet de loi C-256 fut présenté deux ans après la publication du rapport du Conseil. Les quatre faiblesses majeures de l'actuelle Loi relative aux enquêtes sur les coalitions semblent être son caractère désuet par absence de «révision», son insistance sur les sanctions envers les particuliers et les entreprises, l'absence, au sein du secteur judiciaire, d'un effort continu de recherche sur les activités économiques et commerciales, laquelle est indispensable à une interprétation souple de la loi, et le manque de liaison entre la loi et la politique de concurrence.

Le projet de loi C-256 est un texte long et compliqué, si bien que nous ne pouvons en étudier ici que certaines parties. Il donne l'impression, répétons-le, d'avoir été conçu en marge d'une ligne de conduite fédérale cohérente ou d'un plan d'action pour l'industrie manufacturière. Son titre¹⁷ indique qu'il prévoit «la réglementation générale du commerce», responsabilité première du ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce. Néanmoins, il risque de heurter les sensibilités provinciales en ce que, même si l'Acte de l'Amérique du Nord britannique précise que le gouvernement fédéral a la compétence pour régir le commerce, les gouvernements provinciaux ont acquis au cours des ans la haute main sur l'industrie manufacturière sur les plans régional et municipal. Les provinces peuvent, par exemple, interdire tout genre particulier d'entreprise, réglementer la conduite des affaires, et accorder permis et licences, autant d'actions qui influent sur la concurrence et la compétitivité¹⁸.

Le projet de loi C-256 envisageait principalement la création d'un Tribunal des pratiques de concurrence. Ce Tribunal devait être une cour à procédure enregistrée, dont les poursuites relèveraient du code civil. Il devait accomplir sept fonctions principales dont voici un bref énoncé :

- Étudier et approuver des projets d'accords enregistrés de spécialisation et d'exportation, et accepter l'enregistrement de concessions commerciales.

- Tenir un registre des fusions au Canada et à l'étranger; approuver ou interdire ces fusions en fonction des termes de la Loi¹⁹.

- Entendre des éléments de preuve relativement à des contraventions aux dispositions sur les prix discriminatoires, les ventes sous conditions, les conventions d'exclusivité, etc.

- Tenir des audiences publiques à la demande du Ministre ou de sa propre initiative, afin d'étudier tout problème relevant de sa compétence

¹⁷Loi encourageant la concurrence, prévoyant la réglementation générale du commerce, favorisant l'honnêteté et la loyauté sur le marché, créant un Tribunal de pratiques de concurrence et le poste de commissaire, abrogeant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et modifiant en conséquence la Loi sur les banques.

¹⁸La résolution d'un litige commercial entre le gouvernement fédéral et une province serait, en pratique, laissée aux tribunaux.

¹⁹Aux termes de l'article 32 de la Loi, toute fusion de sociétés dont l'actif brut ou le chiffre d'affaires dépassent cinq millions de dollars doit être enregistrée. D'après l'article 33, toute fusion qui fait passer une entreprise canadienne sous la mainmise étrangère doit être enregistrée.

et formuler par la suite des principes directeurs éventuels exprimant son point de vue sur les questions étudiées.

– À la demande du Ministre, faire une enquête générale sur toute question se rapportant à la politique et aux objectifs visés par la loi.

– Rendre, par avance, des décisions sur une fusion ou un projet de fusion ou toute autre question de sa compétence, à la demande des parties intéressées ou du commissaire; ces décisions lieraient le Tribunal, mais non les parties qui en auraient fait la demande.

Le président devrait être l'autorité directrice du Tribunal, qui comporterait six autres membres. Les sept membres seraient nommés pour un premier mandat de dix ans²⁰. Le Tribunal aurait ses propres enquêteurs, qui seraient des spécialistes de l'économie, du droit, des affaires publiques et du commerce. Les recherches entreprises par le Tribunal seraient plus approfondies, et ses règles et procédures plus souples que celles des cours judiciaires. Le Tribunal ne pourrait pas infliger de peines ou d'amendes aux sociétés ou personnes reconnues coupables de délit aux termes de la loi; ces fonctions relèvent des cours criminelles. Le Tribunal pourrait utiliser toutefois, certains recours, dont les suivants :

– Ordonnances visant à empêcher la poursuite de pratiques commerciales restrictives interdites.

– Ordonnances à un ou plusieurs fournisseurs canadiens d'annuler un «refus de vendre» de caractère anticoncurrentiel ou monopolistique.

– Recommandations au Cabinet d'accorder une exonération, réduction ou remise de droits de douane pour remédier à un refus de vendre.

– Injonctions provisoires pour retarder une fusion ou interdire toute action qui pourrait faire l'objet d'une ordonnance du Tribunal.

– Ordonnances interdisant l'exécution au Canada de directives et décrets étrangers qui peuvent nuire à la concurrence ou au commerce canadien.

– Ordonnances modifiant les droits que confèrent les brevets, les marques de commerce et les modèles industriels, s'ils sont utilisés en contravention de la Loi.

Le Ministre de la Consommation et des Corporations devrait être la seule autorité en matière d'ouverture d'une enquête et pourrait, en collaboration avec le Tribunal, entreprendre des études qui mèneraient à la formulation de principes directeurs. Le directeur actuel des enquêtes et des recherches du ministère de la Consommation et des Corporations devrait être remplacé par un commissaire. Le commissaire devrait être aidé d'un sous-commissaire et d'autres fonctionnaires, comme l'est maintenant le directeur. Le commissaire et le Tribunal pourraient aussi engager des spécialistes à titre d'adjoints temporaires. Aux termes de la loi actuelle, le directeur ne dispose d'aucun moyen pour aider les entreprises à se conformer à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Aux termes de la nouvelle Loi, le passage à la procédure civile devrait permettre au commissaire d'insister sur le respect de la loi par la collaboration et la consultation entre les fonctionnaires et les hommes d'affaires. Le personnel sous les ordres du commissaire devrait effectuer les enquêtes, comme le fait présentement

²⁰L'Association des consommateurs du Canada a demandé, dans un mémoire, que trois des sept membres du Tribunal soient des «défenseurs de la cause des consommateurs».

celui du directeur. Le commissaire aurait droit de perquisition et de saisie. Il serait instruit de tout ce qui intéresse le Tribunal. Et, comme l'indique l'article 67 (a) du projet de loi, six personnes qui résident au Canada, ont plus de dix-huit ans et estiment qu'une violation de l'un des articles 16 à 26 a été commise, ou est sur le point de l'être, ou qu'il existe des motifs pour que le Tribunal rende une ordonnance, autre qu'une ordonnance relative à la procédure, pourraient demander au commissaire d'effectuer une enquête²¹. Le commissaire devrait faire enquête sur ces demandes. Aux termes des articles 27 et 31 de la Loi, le Tribunal pourrait approuver et enregistrer les accords de spécialisation ou d'exportation et les concessions commerciales.

En reconnaissance du large apport que les industries du secteur tertiaire font au PNB, ces industries sont incluses officiellement dans une loi pour la première fois. La définition des «services» a été élargie de façon à comprendre l'exercice de professions offrant des services, tels le droit, la médecine et l'ingénierie. Les propositions soustraient toutefois à l'application de la nouvelle Loi fédérale les activités des professions et métiers déjà réglementées par l'administration provinciale ou municipale ou par le Parlement du Canada²². Sont également exemptés les secteurs industriels déjà réglementés «dans l'intérêt du public», les activités ayant trait aux négociations collectives et, dans certaines circonstances, les activités des courtiers en capitaux et des compagnies d'assurance. Le projet de loi nécessiterait de nombreuses modifications mineures à la Loi sur les banques.

La nouvelle Loi proposée pourrait à la fois aider et nuire à l'innovation technique, et aux autres activités de l'industrie manufacturière canadienne. Elle pourrait, par exemple, contribuer à réduire le morcellement de certaines branches de l'industrie et favoriser la R & D, l'uniformisation des produits et d'autres activités techniques grâce à des accords de spécialisation. Elle pourrait également encourager les exportations, et affermir les positions des entreprises aux mains de Canadiens, au moyen des nouveaux règlements sur les fusions et grâce au pouvoir du Tribunal d'interdire l'exécution au Canada de décrets étrangers. La réglementation des industries du secteur tertiaire, aux termes de la loi, pourrait amener plus d'équité et favoriser une organisation plus rationnelle. La justice serait mieux servie si les abus étaient réprimés plus efficacement et si les peines imposées aux contrevenants étaient plus sévères.

Il semble toutefois que la nouvelle Loi et la compétence du ministère de la Consommation et des Corporations en matière de propriété étrangère des entreprises manufacturières au Canada pourrait entrer en conflit avec la compétence du Ministère chargé de l'application de la politique de l'État au sujet de la mainmise étrangère, et avec les intentions des diverses provinces en ce domaine.

Les vues du Tribunal sur le morcellement de l'industrie risquent d'être trop larges ou trop étroites. Elles pourraient entrer en conflit, d'une part avec les articles de la loi qui visent les pratiques restrictives, ou avec les objectifs du ministère de l'Expansion économique régionale et des autorités

²¹Les articles 16 à 26 du projet de loi C-256 définissent les accords, arrangements et pratiques interdits aux termes de la nouvelle Loi envisagée.

²²Les autorités provinciales réglementent déjà la plupart des professions et des métiers.

provinciales et municipales correspondantes, d'autre part. La façon dont le Tribunal neutraliserait l'exécution de décrets étrangers n'est pas précisée. Par ailleurs, rien ne permettrait de prévoir exactement toutes les réactions des gouvernements étrangers à l'endroit de nos exportations, de nos exportateurs et de nos filiales outre-frontières, dans des cas particuliers de neutralisation de leurs décrets. En outre, on s'inquiète de ce que le projet de loi C-256 précise que la nouvelle Loi sur la concurrence primerait en droit la Loi sur les brevets lorsqu'une infraction à cette dernière résulterait de pratiques restrictives.

La proposition cruciale, soit la création du Tribunal, peut être considérée comme une amélioration par rapport au régime actuel, car les procédures civiles permettraient une plus grande souplesse et une meilleure sélection des cas que les procédures criminelles, nécessairement plus générales que sélectives. Toutefois, on peut mettre en doute la constitutionnalité des changements proposés, puisque la procédure civile relève exclusivement des provinces²³.

Le Tribunal ne semble pas avoir été envisagé par les auteurs de la loi comme une extension de l'intervention fédérale, ou comme une autre étape bureaucratique propre à retarder ou à entraver l'activité industrielle et commerciale. Il est censé veiller à l'intérêt public tout en favorisant la plus forte concurrence au sein de l'économie, et les objectifs légitimes de l'industrie et du commerce. Il doit aussi entreprendre les études économiques du genre qu'évitent les tribunaux.

Mais le Tribunal n'a pas reçu de mandat précis, et on ne lui a pas communiqué de principes directeurs pour le guider dans ses délibérations. Il pourrait donc prendre la forme qu'il favoriserait, un amalgame de l'expérience individuelle et combinée de ses membres, de ses propres procédures et règles d'action, et de la jurisprudence qu'il crée. Si le Tribunal adoptait une attitude défavorable à l'industrie, il pourrait nuire sérieusement aux activités manufacturières. Par contre, en prenant l'attitude nettement opposée, il risquerait d'aller à l'encontre de ses objectifs premiers. Le Tribunal pourrait ne pas reconnaître, par exemple, que, dans certaines branches spécialisées du commerce mondial, il n'y a de place que pour un seul producteur d'obédience canadienne, mais internationalement compétitif et efficace, ou qu'un monopole ou quasi-monopole dans une branche particulière du marché intérieur ne signifierait pas nécessairement que les entreprises intéressées sont inefficaces, ou qu'elles demanderaient des prix exorbitants.

D'évidence, les répercussions de la Loi et de l'institution du Tribunal n'ont pas toutes été étudiées à fond. Peut-être cela tient-il à la volonté du gouvernement ou du Ministre de faire des changements radicaux, plutôt que graduels, dans le domaine complexe du Code de la concurrence. Mais c'est peut-être, en partie, le résultat du désir d'instituer un organisme moins attaché à la jurisprudence que les tribunaux, et plus apte à comprendre

²³Le Conseil économique a recommandé la création du Tribunal et en a examiné la constitutionnalité dans un rapport. Il en conclut que la Loi sur la concurrence peut être considérée comme ressortissant à la compétence fédérale parce qu'elle vise la réglementation du commerce. Mais, comme indiqué plus haut, le champ de compétence des gouvernements fédéral et provinciaux n'a pas été délimité avec précision par la Constitution.

l'effet des fusions, des pratiques commerciales restrictives, et le reste, du point de vue de l'économie et de l'intérêt public. Il se peut également que le Ministère, qui a pris charge du projet de loi, ait mal saisi le caractère aléatoire du marché international, qu'il ait été obligé de tenir compte des intérêts à court terme et plus limités du consommateur, et qu'il se soit préoccupé d'établir des règlements positifs et des contrôles visant à décourager les abus.

X. La Loi sur les dessins industriels et la Loi sur les brevets d'invention

Antérieurement à la Confédération, les inventions et les modèles industriels étaient déjà protégés au Canada, et, depuis 1867, les lois fédérales relatives à ces questions ont été modifiées de temps à autre. La dernière révision importante de la Loi sur les brevets date toutefois de trente ans, et il faut remonter encore plus loin dans le cas de la loi sur le dépôt des modèles industriels. L'on peut penser, par ailleurs, que les deux lois actuelles feront l'objet, prochainement, d'une révision substantielle. Les responsables de cette révision tiendront compte, il va sans dire, des vues exprimées dans les rapports de la Commission royale d'enquête qui siégea durant les années 1950, et dans le rapport beaucoup plus récent du Conseil économique du Canada.

Dans ce chapitre, nous traiterons essentiellement d'un certain nombre de recommandations très importantes, formulées par la Commission et le Conseil relativement à la révision des lois actuelles, recommandations qui ne semblent pas toujours promouvoir l'invention, le modèle et l'activité industrielle au Canada. En second lieu, nous signalerons quelques-unes des difficultés et des pressions suscitées par la révision de lois dont peut directement dépendre l'innovation technique dans l'industrie manufacturière, et nous proposerons des moyens visant à donner plus de vigueur à deux textes législatifs affaiblis, en vue d'encourager les sociétés canadiennes à prendre des risques.

À la demande du Comité de l'industrie auprès du Conseil des sciences, nous nous contentons, dans ce chapitre, de faire une brève analyse, car un autre rapport de la série des études sur l'innovation présente une étude plus poussée de l'actuelle Loi sur les brevets d'invention, et de son application¹. C'est ainsi que nous laissons de côté les autres éléments de la propriété industrielle et intellectuelle, marques de commerce et droits d'auteur, étant donné que leur rapport avec le processus d'innovation dans l'industrie est moins direct. Des considérations liées au manque d'espace et aux priorités nous ont obligé à passer sous silence des sujets d'actualité, tels les brevets de programmation (software), la réforme des brevets dans d'autres pays, et les progrès de l'internationalisation des régimes de brevets. Rappelons enfin que, dans l'analyse ou les conclusions de son Rapport n° 15, le Conseil des sciences ne traitait pas de la Loi sur les dessins industriels et de la Loi sur les brevets.

Généralités

En juin 1954, une Commission royale fut créée sous la présidence de l'honorable J.L. Ilsley «pour déterminer si la législation fédérale portant d'une manière ou d'une autre sur les brevets d'invention, les dessins industriels, les droits d'auteurs et les marques de commerce donne un encouragement suffisant à l'invention et à la recherche, à l'épanouissement des talents littéraires et artistiques, à la créativité, et aide à rendre accessibles au public canadien les créations scientifiques, techniques, littéraires et artistiques, ainsi que d'autres adaptations, applications et usages des ces dernières, d'une manière et dans des termes qui protègent suffisamment l'intérêt pub-

¹Étude spéciale n° 11, *L'invention dans le contexte actuel*, réalisée pour le Conseil des sciences du Canada, Information Canada, Ottawa, 1970.

lic primordial, à la lumière des conditions économiques actuelles, des progrès scientifiques, techniques et industriels, des pratiques de commerce et de tout autre facteur ou circonstance pertinents, y compris les pratiques relevant ou découlant de ladite législation et de tout autre accord international pertinent dont est partie le Canada».

La Commission, qui mit plusieurs années à s'acquitter de sa tâche, publia ses trois rapports en août 1957 (*Droits d'auteur*), juin 1958 (*Dessins industriels*) et décembre 1959 (*Brevets d'invention*)². La Commission avait demandé la permission, qui lui fut accordée, d'exclure les marques de commerce de son cadre d'étude.

En juin 1966, le gouvernement fédéral demanda au Conseil économique du Canada, à la lumière des objectifs économiques à long terme de l'État, «d'étudier les questions suivantes et de donner des conseils à cet égard :

a) les intérêts du consommateur, notamment en ce qu'ils se rattachent aux fonctions du ministère du Registraire général (qui est maintenant le ministère de la Consommation et des Corporations);

b) les coalitions, fusions, monopoles et pratiques restrictives du commerce: et

c) les brevets, marques de commerce, droits d'auteur et dessins industriels».

Les études du Conseil devaient constituer « . . . une première mesure indispensable dans l'élaboration d'une politique économique cohérente à propos de ces questions importantes, considérées dans leur ensemble, et l'une par rapport à l'autre, en vue d'harmoniser la politique à adopter pour ces questions avec la politique économique globale et dans d'autres secteurs importants de l'économie»³.

Le Conseil mit environ cinq ans à étudier ce problème. Le *Rapport provisoire sur les affaires des consommateurs* fut publié en 1967, le *Rapport provisoire sur la politique de concurrence*, en 1969 et le *Rapport sur la propriété intellectuelle et industrielle*, en janvier 1971⁴.

Il importe de rappeler que la Commission royale Ilsley a entendu les témoignages d'un grand nombre de sociétés, d'associations et de particuliers, mais que ses audiences publiques eurent lieu avant la période où les travaux de R & D dans l'industrie, les laboratoires de l'État et les universités du Canada ont commencé à se multiplier. Le Conseil économique du Canada a, par contre, entamé ses études en plein milieu de cette période de croissance; toutefois, en janvier 1971, celle-ci s'était achevée depuis deux ans déjà dans l'industrie manufacturière. Les deuxième et troisième rapports de la Commission royale Ilsley, ainsi que le troisième rapport du Conseil économique, par ses grands principes et deux des sujets traités, entrent dans le cadre de l'analyse qui suit.

²Ces trois rapports de la Commission royale ont été à l'origine publiés par l'Imprimeur de la Reine; ils sont maintenant en vente à Information Canada, Ottawa.

³Ces deux citations sont extraites du communiqué remis à la presse par le Président du Conseil privé, le 22 juillet 1966.

⁴Ces trois rapports sont maintenant en vente à Information Canada, Ottawa.

La loi sur les dessins industriels⁵

Cette loi régit le dépôt des modèles et dessins industriels. Elle ne définit pas, toutefois, l'expression «dessin ou modèle industriel». Le Ministre a le pouvoir, en vertu de l'article 6 de la loi, d'enregistrer un modèle ou dessin s'il trouve «que le «dessin» n'est identique à aucun autre dessin déjà enregistré ou qu'il n'y ressemble pas au point qu'il puisse y avoir confusion». Le propriétaire du modèle ou du dessin, qui peut être l'employeur de l'esthéticien industriel, reçoit un certificat de dépôt. Le droit exclusif à la propriété, acquis par le dépôt, est valable pour cinq ans, mais celui-ci est renouvelable pour cinq autres années. Le droit à l'utilisation de chaque modèle ou dessin déposé peut être dévolu en tout ou partie, au moyen d'un contrat, et cette cession est enregistrée au Bureau des brevets. Aux termes de la loi, la protection d'un modèle ou dessin est obtenue par son dépôt dans l'année qui suit sa divulgation au Canada. Les modèles ou dessins déposés doivent être convenablement estampillés comme tels; les modèles ou dessins provenant de pays qui accordent aux Canadiens le bénéfice d'accords de réciprocité peuvent aussi être déposés au Canada, mais il ne faut pas oublier que d'autres pays n'autorisent pas nécessairement le dépôt après divulgation, comme cela se fait au Canada.

La protection accordée au Canada en vertu de la Loi sur les dessins industriels s'applique aux modèles et dessins d'articles industriels. Les règlements d'application de la loi prévoient, en général, que les modèles ou dessins qui seront reproduits par un procédé industriel en moins de cinquante exemplaires relèvent de la Loi sur les droits d'auteur. Les modèles et dessins peuvent aussi être protégés à titre de marques de commerce. Un modèle ou dessin devient une marque de commerce s'il n'est plus considéré uniquement en fonction de son attrait, mais qu'il indique plutôt une source industrielle, en d'autres mots, s'il revêt une apparence distinctive. Au Canada, il est possible actuellement d'acquérir cette double protection. La loi canadienne établit de plus une distinction entre la forme et la fonction du modèle ou du dessin. Tandis que la forme peut être protégée en vertu de la Loi sur les dessins industriels, la fonction ne peut l'être; elle ne peut, de même, prétendre à la protection du droit d'auteur, bien qu'elle puisse être protégée en vertu de la Loi sur les brevets, si elle constitue une invention selon les termes de cette loi.

Ces dernières années, plus de 1 200 demandes de dépôt de modèle ont été soumises annuellement au Canada; environ 1 000 certificats de dépôt ont été délivrés et 350 renouvellements accordés. Le nombre des cessions a varié entre 200 et 400 par an. C'est une poignée d'examineurs, travaillant au Bureau des brevets, qui assurent le fonctionnement de ce mécanisme. La loi actuelle renferme quelques faiblesses, mais elle n'en offre pas moins une plus grande protection que le mécanisme américain aux esthéticiens industriels⁶.

⁵Cette loi s'appelait à l'origine: Loi sur les dessins industriels et les étiquettes syndicales, mais en 1963 les dispositions sur les étiquettes syndicales ont été insérées dans la Loi sur les marques de commerce.

⁶Celui-ci fait l'objet de trois articles dans la loi étatsunienne des brevets.

La Commission Ilsley a conclu que la Loi sur les dessins industriels devait être conservée, mais améliorée. Elle a recommandé, par exemple, d'insérer dans la loi une définition écrite du terme «dessin»; elle estime, par ailleurs, qu'il est peu réaliste d'exiger comme condition du dépôt ou de validité d'un «dessin» qu'il s'impose par son attrait esthétique ou sa beauté⁷. Elle a recommandé que la nouveauté et l'originalité soient les critères de l'admissibilité au dépôt des modèles et dessins, et que la durée du droit exclusif soit ramenée à trois ans, avec possibilité de renouvellement pour deux autres périodes biennales, soit une durée totale de sept ans. Elle a demandé que l'estampillage soit amélioré et que la loi prenne en considération le cas des contrefacteurs involontaires, notamment ceux dont la contrefaçon résulte de l'importation d'un article manufacturé utilisant un modèle ou dessin déposé au Canada. D'autre part, elle a proposé que les modèles ou dessins concernant certains articles manufacturés, tels que les vêtements et les chaussures, soient exclus du dépôt, aux termes des règlements des dessins industriels, et que chaque demande de dépôt renferme une revendication calquée sur celles des demandes de brevet. La Commission a également recommandé l'introduction d'un système de licence obligatoire, et l'élimination de la double protection offerte par la Loi sur les marques de commerce et la Loi sur les dessins industriels.

Le Conseil économique a déclaré dans son rapport que, comme le dessin industriel fait partie du processus global d'innovation, il devrait y être intégré dès le commencement. Le Conseil a poursuivi en affirmant «que, dans une certaine mesure, l'esthétique industrielle est comme l'appréciation des olives et de la bonne musique; c'est un goût acquis, qui se cultive par l'étude et la pratique. D'autre part, lorsqu'il est acquis, il peut être la source de grands avantages économiques et autres»⁸.

Un peu plus loin dans le rapport, le Conseil précise sa ligne de pensée à l'égard des dessins industriels et autres formes de propriété industrielle :

«Il est donc évident que le dépôt des dessins industriels entraîne, en retour des avantages attendus, le même genre de coûts économiques que les brevets et le droit d'auteur. Le propriétaire a la faculté de restreindre l'utilisation de son dessin au Canada, de répartir ses marchés à l'intérieur du pays et, implicitement (du fait de son droit de contrôler les ventes), de limiter les importations des produits reproduisant les formes de ce dessin. Ainsi, comme les autres lois sur la propriété intellectuelle et industrielle, la Loi sur les dessins industriels dresse, effectivement, certains obstacles aux échanges internationaux, ainsi qu'au commerce intérieur. À l'heure actuelle, c'est une situation à laquelle il est impossible de remédier par la délivrance d'une licence obligatoire puisque, contrairement aux lois sur les brevets et sur le droit d'auteur, la loi visant les dessins industriels ne renferme aucune disposition en ce sens. Toutefois, dans l'évaluation des conséquences de l'absence d'une telle disposition, il ne faut pas oublier que le dessin industriel

⁷*Rapport sur les dessins industriels*, l'honorable J.L. Ilsley, président, Imprimeur de la Reine, Ottawa, juin 1958.

⁸Conseil économique du Canada, *Rapport sur la propriété intellectuelle et industrielle*, Information Canada, Ottawa, janvier 1971, p. 111.

jouit d'une protection de plus courte durée et est souvent de nature plus éphémère»⁹.

Le Conseil économique a fait écho au souci manifesté par la Commission Ilsley à propos de l'imprécision qui règne dans la loi actuelle au sujet des expressions «dessin», «divulgation» et «procédé industriel». Le Conseil a noté aussi que la loi protège le modèle ou le dessin et non l'objet lui-même. Par conséquent, si un modèle ou dessin était dicté par la fonction de l'objet, il ne pourrait être déposé. Ceci, a ajouté le Conseil, semble nettement aller à l'encontre de l'opinion générale voulant que c'est le mariage de la forme et de la fonction qui donne un «bon» modèle ou dessin industriel. Le Conseil a déclaré qu'un texte législatif, tel que la Loi sur les dessins industriels, ne pourrait jamais être absolument précis, mais qu'il était néanmoins possible de réduire quelque peu la confusion. À son avis, toutefois, la loi actuelle pourrait être suffisamment remaniée pour jouer un rôle utile, quoique limité. Ses recommandations visaient précisément à éclairer la question «à la lumière d'une conception plus nette de l'intérêt public en matière de bons modèles ou dessins industriels»¹⁰.

La Commission royale et le Conseil économique, comme on pouvait s'y attendre, étaient d'accord sur certains points, mais non sur d'autres. Le Conseil se préoccupait d'efficacité économique et des intérêts du consommateur, tout en cherchant des mécanismes de tamisage pour éliminer le dépôt des modèles et dessins «médiocres». La Commission s'intéressait moins à l'économie et à l'esthétique, pour se concentrer davantage sur les rouages et l'application de la loi. Son mandat était plus étendu que celui du Conseil, et il était axé sur la sauvegarde de l'intérêt public. Ni l'un ni l'autre des rapports n'offre donc de solution satisfaisante aux problèmes que la révision de la loi devrait résoudre.

Ces problèmes se posent dès le stade de la commercialisation, car c'est le moment où un modèle ou un dessin particulier sera accepté ou rejeté. Or, les préférences des consommateurs sont peu prévisibles. Un modèle ou dessin réussi sur le plan esthétique peut être rejeté en faveur d'un autre simplement fonctionnel; préféré aujourd'hui, un modèle peut être écarté demain. En d'autres mots, le mode de dépôt du modèle industriel doit s'accommoder de l'évolution constante des préférences. Il est d'autant plus difficile, pour ces raisons, d'appliquer des qualificatifs de sélection tels que «bon», «utile», ou même «original» à ces modèles soumis d'une façon arbitraire. Il est possible, toutefois, d'empêcher que le même modèle ou dessin soit déposé plus d'une fois. On pourrait également, comme le conseillait la Commission royale, écarter le dépôt des modèles et dessins d'articles manufacturés sensibles aux caprices de la mode.

Le facteur de changement entre en ligne de compte lorsqu'il s'agit de préciser exactement la durée de protection des modèles et dessins déposés. Pour être satisfaisante, au point de vue économique, elle doit être assez longue pour permettre au propriétaire du modèle ou dessin, ou au détenteur du permis, d'en tirer un certain profit, mais il n'existe aucun critère per-

⁹*Ibid.*, pp. 117-108.

¹⁰*Ibid.*, p. 123.

mettant de déterminer la durée optimale. On pourrait transiger en adoptant une période initiale de cinq ans, suivie d'une seule période de renouvellement de trois ans.

Tout comme dans le cas des brevets, il est déraisonnable de croire que chaque modèle ou dessin déposé sera exploité, et que chaque modèle ou dessin exploité sera rentable. Encore une fois, il n'existe aucune règle d'or permettant de prévoir les risques d'échecs et les chances de succès, au Canada comme ailleurs. De nombreux facteurs, étrangers au modèle lui-même, entrent en ligne de compte. On ne peut donc espérer connaître avec certitude, au moment du dépôt, la contribution au bien-être du consommateur ou la rentabilité économique du «bon» modèle ou du modèle «médiocre, mais déposé». L'esthéticien industriel est comme l'inventeur : jusqu'à ce que le marché lui assène la preuve contraire, chacun d'eux croit que son œuvre remportera la palme.

Ainsi que le Conseil économique le signalait dans son rapport¹¹, le gouvernement canadien a encouragé, ces dernières années, l'activité d'esthétique industrielle au moyen de subventions, de prix et d'autres avantages. Le Conseil national de l'esthétique industrielle et la Direction générale du «design» du ministère de l'Industrie et du Commerce ont notamment joué leur rôle. Ainsi, c'est le Ministère qui est chargé de l'application du Programme de l'aide à l'esthétique industrielle (IDAP), lequel vise expressément à «accroître la compétitivité de l'industrie canadienne par l'amélioration de la qualité de l'esthétique industrielle de ses produits». Les dépenses occasionnées par l'IDAP ont été assez modestes, bien qu'elles soient passées de 130 000 \$ pour l'année financière 1969-1970 à 250 000 \$ pour l'année financière 1970-1971. Ces chiffres comprennent les bourses et les subventions aux particuliers et institutions en vue d'études ou de recherches en esthétique industrielle.

La loi sur les dessins industriels demande à être modifiée et renforcée, car les esthéticiens industriels et les fabricants canadiens devraient être en mesure d'en retirer plus d'avantages. De nouveaux travaux préliminaires s'imposent, toutefois, et c'est au Conseil national de l'esthétique industrielle et au ministère de l'Industrie et du Commerce qu'il appartient de les faire, en collaboration avec les fabricants-utilisateurs, les esthéticiens industriels et les juristes. Il est en particulier nécessaire que les Canadiens acquièrent une plus grande expérience de cette loi et des lois étrangères pour l'analyse des problèmes de contrefaçon, d'abus, d'estampillage et de divulgation.

Les révisions proposées à la Loi sur les dessins industriels doivent tenir compte des obligations imposées par les accords internationaux que le Canada a signés. Néanmoins, la Loi devrait être clairement rédigée en fonction des besoins de l'esthéticien industriel et du fabricant canadien. Il faut considérer le modèle ou le dessin comme faisant partie intégrante du processus d'innovation, et chaque élément de ces processus doit être encouragé. Les programmes visant à promouvoir l'esthétique industrielle, mis en œuvre par le ministère de l'Industrie et du Commerce et par des organismes provinciaux, seraient moins efficaces si le demandeur jugeait que le dépôt n'est guère important ou si, à un stade ultérieur, des produits d'esthétique

¹¹Rapport sur la propriété intellectuelle et industrielle, *op. cit.*, p. 126 par exemple.

semblable et de fabrication étrangère délogaient les produits canadiens du marché intérieur.

De plus, en vue de mieux promouvoir l'esthétique industrielle et la fabrication des produits au Canada, il faudrait examiner sérieusement l'articulation de la promotion et des règlements concernant les modèles et dessins industriels. En conséquence, le Bureau des brevets, chargé de l'application de la Loi sur les dessins industriels, devrait changer de local. Le ministère de la Consommation et des Corporations, dont relève actuellement le Bureau des brevets, ne possède en effet aucun mandat pour encourager la fabrication ou l'esthétique industrielle au Canada, cette fonction étant celle du ministère de l'Industrie et du Commerce.

Ainsi que le montrent les mandats de la Commission royale et du Conseil économique pour leurs études respectives, les problèmes de modèles et dessins industriels et de brevets sont normalement examinés ensemble, au cours de l'étude de la propriété industrielle et intellectuelle. Mais dans l'ordre d'importance, du point de vue de l'industrie, et dans l'ordre des priorités d'examen, aux yeux de l'homme politique, la Loi sur les brevets est primordiale. Ses aspects sont aussi beaucoup plus apparents que ceux des autres lois. La Loi sur les dessins industriels souffre en outre de concerner plus la forme que la fonction, la communication personnelle plutôt que collective. Néanmoins, parce qu'elles font partie intégrante de la législation relative au processus d'innovation, la révision et la modification de la Loi sur les dessins industriels et celles de la Loi sur les brevets devraient se dérouler simultanément, sans qu'on en néglige l'une ou l'autre.

La loi sur les brevets

Il y a deux ans, à l'occasion d'une réunion de spécialistes des brevets, le ministre de la Consommation et des Corporations de l'époque a déclaré :

«À mon avis, notre régime de brevets n'est ni parfait, ni inutile. Il y a ceux qui croient que les brevets sont intouchables. Il y a les autres, qui affirment que les brevets ne font qu'ajouter un fardeau inutile à l'économie, au Canada du moins. Certains estiment sincèrement que, sans le régime des brevets, la recherche et l'innovation industrielles finiraient par s'atrophier. D'autres trouvent cette assertion ridicule. La vérité, je présume, doit se situer quelque part entre l'une et l'autre»¹².

Dans un débat sur l'institution de n'importe quel régime de brevets, c'est normalement des économistes et des consommateurs que viendra l'opposition la plus forte, tandis que les inventeurs et les innovateurs se déclareront nettement en faveur. Les spécialistes des brevets appuieront, bien entendu, le régime, même si les juristes ne sont pas toujours d'accord entre eux quant à la façon de le réformer¹³.

¹²L'honorable Ronald Basford; discours prononcé le 3 octobre 1969 devant le *Patent and Trade Mark Institute*, à Niagara Falls.

¹³Les termes «Loi sur les brevets», «Règlements sur les brevets» et «Régime des brevets» reviennent très souvent dans ce chapitre. Les deux premières expressions sont explicites. Quant au «Régime des brevets», il englobe les dispositions contenues dans la Loi et les règlements, ainsi que leurs mécanismes de mise en œuvre.

La Commission royale d'enquête et le Conseil économique se sont déclarés en faveur du maintien du régime des brevets au Canada, et tous deux ont recommandé de modifier les dispositions actuelles de la Loi. Les recommandations de la Commission royale semblent plus modérées, plus juridiques et plus administratives que celles du Conseil, lequel s'est, conformément à son mandat, davantage préoccupé du consommateur et de la concurrence. La Commission royale et le Conseil sont d'accord sur un certain nombre de modifications précises à apporter à la Loi. Ils estiment, par exemple, que le Canada devrait adopter le principe du premier déposant, et qu'il faudrait prélever un droit de renouvellement. Toutefois, les recommandations du Conseil auraient pour effet général d'affaiblir gravement la protection et la stimulation qu'offre le brevet canadien à l'inventeur, à l'innovateur et au fabricant.

Dans son rapport, le Conseil économique semble s'être contenté de tirer des conclusions d'observations touchant par exemple les anciens modes de propriété et d'utilisation des brevets canadiens, modes qui ont découragé pendant longtemps les Canadiens. Par exemple, le nombre de brevets accordés chaque année à des résidents canadiens n'a jamais dépassé 5 pour cent du total et, jusqu'à l'entrée en vigueur en 1969 de l'article 41(4) de la Loi sur les brevets, le nombre de demandes de licences obligatoires soumises au Commissaire des brevets était négligeable¹⁴.

Le nombre relativement peu élevé de brevets accordés à des résidents canadiens peut également s'expliquer par diverses autres raisons¹⁵ dont, par exemple :

- la préférence que les industriels canadiens accordent à l'acquisition de licences plutôt qu'à la prise de brevets;
- l'envergure limitée du marché intérieur, surtout si on songe qu'il est envahi par une multitude de fournisseurs concurrents, et que les marges bénéficiaires sont minces;
- la complexité croissante des inventions modernes et les risques commerciaux plus grands qu'elles entraînent;
- le prix élevé que doivent payer l'inventeur indépendant et la petite firme pour obtenir un brevet et pour le faire respecter; les difficultés qu'éprouvent souvent les particuliers et les petites sociétés à obtenir des capitaux de démarrage; et
- la réputation de faible qualité qu'ont les brevets délivrés par le Canada, à moins qu'ils ne soient accompagnés du brevet américain correspondant.

Ce n'est pas la protection qu'il offre aux détenteurs de licences et de brevets résidant à l'étranger qui a fait la faiblesse du régime canadien des brevets, mais le peu de confiance qu'il inspire aux inventeurs et aux sociétés canadiennes. D'autres pays ont pris des mesures en vue de protéger leurs résidents qui demandent un brevet, tandis que le Canada a essayé

¹⁴L'article 41(4) traite de l'octroi de licences obligatoires pour les produits chimiques employés dans les médicaments.

¹⁵Voir également *L'invention dans le contexte actuel*, op. cit., pp. 18-21.

d'être impartial à l'égard de tous les demandeurs¹⁶. Le rapport de la commission Banks sur le régime du Royaume-Uni propose le renforcement dudit régime, et la récente décision du gouvernement américain d'autoriser la délivrance de licences exclusives pour l'exploitation de brevets américains appartenant au gouvernement peut également passer pour une mesure visant à renforcer encore davantage le régime américain des brevets¹⁷.

Toutefois, le Conseil économique n'a nullement démontré que les inventeurs et les entreprises de fabrication novatrices étaient trop protégés au Canada, mais seulement que les consommateurs doivent payer plus cher qu'ils ne le feraient si la concurrence était plus forte. Il n'a pas non plus étudié la politique nationale appliquée en matière de brevets par des pays tels que le Japon, l'Allemagne occidentale ou les États-Unis (et en particulier comment chacun favorise ses ressortissants), ni les problèmes auxquels se heurte un pays qui n'a pas facilement accès à un marché de 100 millions d'habitants. Les preuves manifestes de prix discriminatoires que donne le Conseil viennent de deux secteurs seulement, celui des produits pharmaceutiques et celui des machines agricoles. Par ailleurs, le Conseil affirme que le Canada n'aide pas suffisamment les petites sociétés.

Le Conseil résume sa position à l'égard du régime canadien en ces mots :

«On en vient tout naturellement à la conclusion que le régime actuel des brevets n'a guère stimulé l'innovation industrielle au Canada par le biais de l'invention interne ou étrangère, ou par la prompte «diffusion de techniques nouvelles». Il semble n'avoir atteint son principal objectif que dans quelques rares secteurs et, même alors, il y a sans doute eu bien des cas où, selon les normes internationales, l'exploitation des brevets au Canada a été coûteuse et, par conséquent, a conduit à une mauvaise utilisation du potentiel de production. En d'autres termes, le régime a, dans certains cas, constitué un obstacle insurmontable au commerce et, ainsi, il a contribué à la perpétuation d'une productivité insuffisante au Canada.

Pendant, le régime des brevets peut avoir des effets nuisibles sur l'économie canadienne, même s'il ne protège pas une production intérieure inefficace. L'inventeur ayant des usines avantageusement situées dans d'autres pays peut se servir du régime comme d'un moyen d'imposer des prix élevés au consommateur canadien. Inévitablement, le régime des brevets augmente les prix à la consommation dans le sens et la manière décrits plus haut (dans le rapport). L'impression qui se dégage des statisti-

¹⁶Le régime britannique, par exemple, exige que tous les habitants du Royaume-Uni qui déposent une demande de brevets le fassent d'abord en Grande-Bretagne. En vertu de la Loi des brevets en vigueur aux États-Unis, et à moins qu'elle ne soit modifiée par une décision de la Convention, la date d'une invention faite par quelqu'un qui n'habite pas aux États-Unis est la date du dépôt de la demande au Bureau des brevets américains (U.S. Patent Office) et non pas la date réelle de l'invention. Ainsi, un inventeur américain peut, en vertu du principe du premier déposant, obtenir un brevet pour une invention faite à l'étranger. On se rappellera également qu'il n'y a pas de licence obligatoire aux États-Unis et que, par conséquent, une société canadienne ne peut exiger de licence, ce qui lui ferme le marché américain.

¹⁷La réforme du régime américain des brevets dépend, dans une grande mesure, de la solution du problème posé par l'octroi des licences d'exploitation et la législation anti-trust.

ques et d'études plus détaillées au sujet de la surcharge des prix internationaux au détriment du Canada, comme les enquêtes successives sur le prix des médicaments, est que, vraisemblablement, le Canada paie plus que les autres. Si nous considérons le régime des brevets sur le plan international, nous avons lieu de croire que nous supportons une part disproportionnée des charges, par rapport aux avantages que nous en retirons»¹⁸.

Le Canada ne peut pas modifier unilatéralement son régime interne des brevets; de même, il lui faut tenir compte des modifications prévues ou en cours de réalisation à l'étranger, surtout chez ses principaux concurrents¹⁹. Mais ce n'est pas parce que la tendance est à la libéralisation des échanges internationaux que les régimes nationaux de brevets seront également libéralisés. Le rôle d'un régime des brevets est d'encourager la fabrication d'articles destinés à la vente. Affaiblir les dispositions de la Loi sur les brevets serait saboter cette fonction et conduirait de Charybde en Scylla.

Si elles étaient suivies, trois des recommandations du Conseil économique pourraient avoir des conséquences très graves sur les activités manufacturières au Canada.

La première concerne l'importation au Canada de produits brevetés:

«Le droit de brevet devrait être défini de façon que ni le détenteur d'un brevet canadien, ni le détenteur d'une licence en vertu d'un tel brevet n'ait le droit d'empêcher qui que ce soit d'importer au Canada un article breveté, ou un article réalisé au moyen d'un procédé breveté, d'autres pays où l'article ou procédé est protégé par un brevet»²⁰.

Les deuxième et troisième recommandations, qui traitent respectivement des licences obligatoires et du taux de redevance, sont liées²¹. En voici un résumé:

– Tous les brevets canadiens devraient être soumis à délivrance automatique d'une licence non exclusive autorisant la fabrication au Canada, cinq ans après la date de la demande de brevet. Ne devraient faire exception à cette règle que les cas où la première utilisation à l'échelle commerciale dans un pays quelconque a été postérieure au dépôt de la demande au Canada; alors, la délivrance de la licence ne deviendrait automatique que cinq ans à compter de cette première utilisation.

– La loi ou les règlements pertinents devraient établir un taux de base pour la redevance de licence obligatoire; il consisterait en un pourcentage du prix de vente effectif (ou, si nécessaire, probable) des articles ou des composants en cause.

Le seul motif que puisse invoquer un détenteur de brevets pour demander un relèvement du taux de redevance d'une licence obligatoire, et éven-

¹⁸Rapport sur la propriété intellectuelle et industrielle; *op. cit.*, pp. 87-88.

¹⁹Par exemple, les modifications effectuées non seulement aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans la Communauté économique européenne, mais également en vertu du nouveau Traité de coopération en matière de brevets, signé par les pays membres de la Convention de Paris de 1883.

²⁰Rapport sur la propriété intellectuelle et industrielle, *op. cit.*, p. 96.

²¹On trouvera ces recommandations, assorties du point de vue du Conseil, aux pages 91 à 100 du Rapport de ce dernier. Les recommandations portent sur les articles 66 à 73 de la loi en vigueur, et non sur l'article 41, qui vient d'être modifié.

tuellement lors des procédures d'appel à cet effet, devrait être le non-recouvrement au Canada de la quote-part du coût du processus global d'innovation. Lors d'un tel appel, le fardeau de la preuve devrait retomber sur le détenteur du brevet, et aucun appel ne devrait être recevable avant l'expiration du délai de trois ans à compter de la délivrance de la première licence obligatoire.

En vertu de la loi actuelle, le détenteur d'un brevet, ou d'une licence d'exploitation de ce brevet, peut exporter de l'étranger sur le marché canadien. On n'a pas encore évalué l'ampleur de cette pratique, ni son influence sur la production canadienne. Toutefois, les dispositions concernant les licences obligatoires en général, aux articles 66 à 73 de la loi actuelle, permettent à une tierce partie de commencer à fabriquer un produit au Canada et aux détenteurs de licences ou de brevets de recevoir une compensation, dont le montant est déterminé par le commissaire des brevets. Dans la pratique, ces dernières dispositions n'ont donné lieu qu'à la délivrance de quelques licences obligatoires, mais leur existence a entraîné la conclusion d'un nombre indéterminé d'accords spontanés sur la fabrication de produits, sous un brevet qui n'était pas exploité au Canada.

Les propositions du Conseil économique concernant les importations sont peu applicables, du fait qu'il est malaisé de limiter le droit de fabriquer un produit à l'étranger, même dans les pays qui bénéficient de la protection des brevets, au seul détenteur du brevet ou aux seuls titulaires de licences d'exploitation résidant à l'étranger. Les tribunaux canadiens n'ont aucune compétence en territoire étranger. On se heurterait également à des problèmes de réglementation extra-judiciaire, et à la répugnance des gouvernements étrangers à s'immiscer dans les affaires de leurs propres industriels.

L'adoption de la proposition du Conseil, visant à la délivrance automatique d'une licence non exclusive cinq ans *après la demande de brevet*, réduirait gravement la protection dont peuvent bénéficier les inventeurs et innovateurs canadiens. Cette proposition va également à l'encontre des obligations internationales du Canada. Aux termes d'un article de la Convention internationale de Londres sur les brevets, dont le Canada est signataire, une telle licence ne peut être délivrée automatiquement. Voici l'article en question :

«Chacun des pays de l'Union aura la faculté de prendre des mesures législatives prévoyant la concession de licences obligatoires, pour prévenir les abus qui pourraient résulter de l'exercice du droit exclusif conféré par le brevet, par exemple faute d'exploitation»²².

L'ensemble des recommandations susmentionnées décourageraient la recherche, le développement technique, la demande de brevets et l'innovation chez les industriels canadiens, y compris les plus efficaces. Quel est l'industriel qui oserait réaliser une idée, par ailleurs susceptible de lui rapporter des profits, s'il sait que la Loi sur les brevets travaille contre lui et va à

²²Cet article est devenu maintenant l'article 5A(2) de l'accord de Stockholm, le dernier d'une série qui a débuté en 1883 avec la signature de la convention de l'Union à Paris.

l'encontre de l'intention qui était celle du législateur à l'origine? Au paragraphe 3 de l'article 67 de la loi en vigueur, on peut lire:

« . . . compte doit être tenu que des brevets pour de nouvelles inventions ne sont pas accordés seulement pour encourager l'invention, mais pour assurer, autant que possible, l'exploitation de nouvelles inventions sur une échelle commerciale au Canada sans retard déraisonnable.»

Dans le cadre de la présente analyse, il importe de bien comprendre qu'aux termes de l'article 58 de l'actuelle loi sur les brevets, tout industriel, au Canada ou à l'étranger, s'il se trouve à même de le faire, peut fabriquer, utiliser et vendre sur le marché canadien un produit pour lequel quelqu'un d'autre a déjà fait une demande de brevet, que ce dernier concerne le produit ou le procédé de fabrication. Et même après que le brevet a été accordé, l'industriel peut encore utiliser et vendre ce qui reste du produit, sans pour autant être coupable de contrefaçon. En raison de ces dispositions, les avantages dont pouvait disposer le détenteur d'un brevet canadien résidant au Canada ou à l'étranger risquent d'être sérieusement diminués pendant les premières années de la durée du brevet.

S'ils veulent soutenir la concurrence sur le marché intérieur, les industriels canadiens doivent s'appuyer sur une solide base technique, et s'ils veulent percer sur le marché des produits de pointe, il faut qu'ils offrent un bon produit. Pour remporter des succès techniques, les Canadiens doivent pouvoir exploiter commercialement et profitablement des produits fabriqués au Canada, et, pour que les inventeurs et les sociétés canadiennes aient d'avantage recours aux brevets, il leur faut un régime intérieur des brevets solide et protecteur.

Ce n'est pas parce que certaines sociétés ou certains secteurs ont, dans le passé, abusé du régime canadien, qu'il faut l'affaiblir pour tout le monde. Dans un régime des brevets bien administré, tout brevet arrive un jour à expiration. Un régime des brevets de qualité aiderait les inventeurs et les industriels canadiens novateurs à obtenir, au Canada même, les capitaux d'établissement dont ils ont besoin. Le renforcement de la Loi et des règlements canadiens sur les brevets risquerait, bien entendu, d'améliorer la position sur le marché canadien des détenteurs de brevets et de licences installés à l'étranger, et pourrait favoriser les grandes entreprises canadiennes au détriment des petites, mais il faut prendre ces risques dans l'intérêt, à long terme, des inventeurs et des industriels canadiens novateurs.

Pour renforcer la Loi sur les brevets, il faudrait notamment supprimer l'article 58 et réviser l'article 41²³. Les articles 66 à 73 devraient toutefois rester inchangés. Il faudrait améliorer la qualité des brevets et la rapidité de leur délivrance, ainsi que les installations de recherche disponibles dans tout le pays. On ne devrait pas raccourcir la durée d'un brevet, lequel devrait continuer à prendre effet, comme maintenant, à compter de sa

²³Comme on l'a vu plus haut, ce dernier article traite des licences obligatoires pour les produits chimiques qui entrent dans la fabrication des produits pharmaceutiques. À un moment donné, cette question, très politisée, avait soulevé des controverses passionnées. Néanmoins, le danger demeure que cet article couvre à l'avenir d'autres types de produits dont les fabricants se seraient fourvoyés, aux yeux du gouvernement.

délivrance. L'adoption du principe du premier déposant mettrait le régime canadien sur un pied d'égalité avec ceux de tous les autres pays du monde, sauf les États-Unis et les Philippines, et il ne serait plus nécessaire d'ajouter un article en faveur des demandeurs résidant au Canada. Il faudrait incorporer certaines dispositions au règlement visant à donner une plus grande latitude au commissaire, afin que ce dernier puisse encourager, conformément au paragraphe 3 de l'article 67 de la Loi, les inventions canadiennes et l'exploitation commerciale d'inventions brevetées dans ce pays «sans retard déraisonnable». Il faudrait envisager le transfert de l'application de la Loi sur les brevets et des autres lois régissant la propriété industrielle à un ministère autre que celui de la Consommation et des Corporations, qui n'a aucun mandat précis pour promouvoir l'invention ou l'innovation dans notre pays. Il faudrait réviser la Loi et le Règlement sur les brevets en fonction des différences qui existent encore entre le régime canadien et les régimes en vigueur dans les autres pays industriels, et en tenant compte de la tendance à la coopération internationale en matière de recherche des brevets, etc.²⁴.

Il importe de se souvenir qu'on accorde des brevets pour des progrès techniques, et qu'un brevet n'est que l'un des éléments du prix de vente d'un produit. Les concurrents étrangers peuvent posséder ou non des brevets canadiens. Quel que soit le cas, ils peuvent s'introduire sur le marché canadien en vendant à perte ou en adoptant d'autres méthodes de manipulation des prix. Ils peuvent également exploiter l'aisance relative du consommateur canadien ou la proximité du marché américain pour faire des profits supérieurs à la moyenne. Dans ce cas, ce n'est pas aux brevets qu'il faut s'attaquer, mais aux bénéfices.

²⁴La Loi et le Règlement sur les brevets ne suffisant pas, le gouvernement fédéral pourrait également aider les petites sociétés et les inventeurs canadiens à faire respecter leurs brevets sur le marché intérieur. Il pourrait encourager les petites sociétés canadiennes à exploiter des brevets appartenant à des universités ou à l'État, en augmentant l'aide financière qu'elles pourraient recevoir à ce titre de la Société canadienne des brevets et d'exploitation limitée et, peut-être, du Conseil des recherches pour la défense.

Conclusions

Comme nous l'avons dit dans l'introduction, nous avons rédigé les Conclusions sous la forme d'un résumé effectif de l'ensemble du rapport; elles exposent les idées directrices des dix chapitres distincts, ainsi qu'un certain nombre de résultats de l'analyse et de la discussion de chacun d'entre eux. Étant donné l'envergure et la complexité de la documentation et la publication antérieure du rapport du Conseil des sciences intitulé «L'innovation en difficulté», nous n'avons pas tenté de faire un ensemble de recommandations. Nous avons toutefois ajouté une postface, de façon à faire un certain nombre d'observations générales complémentaires et à placer ainsi les chapitres distincts et les conclusions du présent rapport dans la perspective de la stratégie industrielle recommandée par le Conseil des sciences.

Les Conclusions, répétons-le, ne portent aucun jugement approfondi sur les problèmes sociaux et moraux découlant de l'innovation technique passée, présente ou future, effectuée au Canada et ailleurs, ni sur l'industrie manufacturière du pays. Le rapport dans son ensemble se fonde sur deux postulats:

– premièrement, que les firmes industrielles du Canada auront toujours à faire de l'innovation technique pour répondre aux besoins de la société; et

– deuxièmement, que les divers paliers de gouvernement au Canada ont la responsabilité d'encourager l'efficacité de cette innovation industrielle.

Le rapport souligne que l'industrie manufacturière est sujette à des pressions politiques, économiques et sociales permanentes, dont l'ampleur peut varier selon la conjoncture. Il essaie de prouver que les encouragements et rebuffades provenant de l'extérieur du laboratoire de R & D influencent l'activité innovatrice de pointe plus que ceux de l'intérieur. En d'autres mots, il ne suffit pas d'intensifier la R & D pour accroître le niveau d'activité innovatrice. Plusieurs voies sont ouvertes aux trois paliers d'autorité s'ils veulent, de concert, créer directement et indirectement un milieu propice à l'innovation. Somme toute, le rapport suggère que l'innovation n'est pas une fin en elle-même, mais un moyen pour atteindre un objectif.

Trois circonstances restreignent le champ de vision du présent rapport. En premier lieu, il constitue le résultat d'une étude de documentation se basant sur d'autres documents et rapports, pour éclaircir davantage les problèmes déjà examinés. En deuxième lieu, il n'a nullement traité de façon exhaustive des moyens par lesquels l'État canadien pourrait créer un milieu favorable à l'innovation technique. Enfin, il n'envisage guère l'avenir du Canada en général, ou de son industrie manufacturière en particulier, et n'offre donc pas de principes directeurs pour guider le gouvernement, maintenant ou dans le proche avenir.

Ces restrictions donnent au rapport un ton rétrospectif, mais elles ne sont pas aussi contraignantes qu'il semble à première vue. Bien qu'il soit improbable que les événements se répètent dans leurs moindres détails, les observations positives ou négatives des divers chapitres précisent quels sont les facteurs importants, prochainement; le gouvernement devra en tenir compte quand il prendra des décisions concernant le potentiel d'innovation de l'industrie manufacturière canadienne. D'un autre point de vue, cependant, le rapport propose «un fatras de compromis» et un «méli-mélo d'expédients temporaires», au dire d'un de ses critiques, pour aider notre

pays à atteindre ses objectifs, dont la réévaluation s'impose en fonction de l'évolution tant canadienne que mondiale.

La documentation qui suit a été répartie en deux sections. La première décrit brièvement les traits historiques et matériels de l'expansion de l'industrie manufacturière canadienne. La seconde résume les conclusions des analyses et des argumentations présentées dans les dix chapitres, et en tire une vue synoptique.

Traits historiques et matériels de l'essor de l'industrie manufacturière canadienne

Jusqu'à il y a environ soixante-dix ans, on estimait que le développement socio-économique du vaste espace continental et maritime qu'occupe le Canada devait s'appuyer sur le progrès des techniques de survie de l'homme dans les divers milieux climatiques, de transport des gens et des biens par des parcours difficiles et longs, de découverte et d'exploitation des richesses naturelles lointaines, et, enfin, d'aménagement des ressources hydroélectriques peu coûteuses et abondantes. Depuis le début du siècle, et à la suite, notamment, des deux guerres mondiales, l'activité industrielle s'est développée en même temps que l'exploitation des ressources naturelles dans tout le Canada. L'après-guerre a vu le Canada jouer un rôle relativement limité, mais toujours croissant, dans l'exportation des produits fabriqués. Aujourd'hui, la production effective du Canada est concentrée surtout dans le centre du pays, près des sources d'énergie, des grandes agglomérations, des marchés et des réseaux de transport bien développés. Les tentatives pour répartir l'activité manufacturière de façon plus homogène, d'un bout à l'autre du pays, n'ont connu qu'un succès limité jusqu'ici.

Les activités manufacturières se sont développées au Canada dans un contexte de propriété et de mainmise étrangères, particulièrement dans le cas des grands établissements industriels et des entreprises de pointe. Une bonne part des techniques nouvelles et de l'effort d'entreprise provient en fait de l'étranger, confirmant ainsi ce qui semble être un secret de Polichinelle, à savoir que la part réellement canadienne des initiatives et de l'innovation technique qui voient le jour au pays n'est guère importante ni fructueuse. Il y a eu des initiatives heureuses et des entreprises ratées, avec prédominance de ces dernières. De nombreux Canadiens se sont inquiétés de cet état de choses; d'autres n'ont manifesté que peu d'intérêt, mais plutôt du scepticisme, voire de l'hostilité au sujet des quelques succès remportés. Il est même notoire qu'à l'étranger les exemples d'initiatives techniques et d'entreprises font sourire certaines personnes et en étonnent d'autres, et que tous se demandent pourquoi le Canada poursuit l'expansion de son secteur secondaire, alors qu'il est un des premiers fournisseurs mondiaux de matières premières et de denrées de première nécessité.

Chacun a sa bonne histoire à raconter sur les tentatives avortées pour mettre sur pied une nouvelle entreprise ou exploiter une invention canadienne, trouver du capital-risque ou empêcher une mainmise étrangère bénéficiant de l'appui d'autres Canadiens; de même, l'apparente incapacité des hommes publics et des fonctionnaires à aider l'industrie à rehausser sa réputation, et à améliorer sa compétence, sa rentabilité et sa compétitivité,

fait l'objet de bien des remarques ironiques. Et les remèdes sont tout aussi nombreux que les histoires qui courent. Mais, par le passé, le manque de données pertinentes, de descriptions et d'analyses a constitué une entrave à l'action. Certains signes suggèrent qu'on remédie à cette omission, et peut-être va-t-on même bien loin en ce sens.

Une des entraves qui a gêné le plus l'essor des activités manufacturières au Canada est la dimension même du pays: 5 000 milles et quatre fuseaux horaires et demi de l'Est à l'Ouest. Les provinces de l'Atlantique sont géographiquement plus près des États de la Nouvelle-Angleterre, et la Colombie-Britannique se trouve plus proche des États américains de la côte Ouest, que du centre du Canada; les Canadiens du centre du pays se sont parfois demandés si cette proximité matérielle ne s'accompagnait pas aussi d'une certaine affinité d'esprit. Pour de nombreux produits fabriqués, le marché canadien serait plus intéressant si les 21 millions de Canadiens vivaient et travaillaient dans un territoire dont la superficie serait la moitié de celle du Manitoba, et qui se limiterait au corridor géographique entre Trois-Rivières (Qué.) et London (Ont.). Dans l'état actuel des choses, les coûts de la vente et des transports dans un marché aussi dispersé sont trop élevés pour certaines firmes canadiennes, tout particulièrement les plus petites.

D'autres entraves majeures à l'essor de l'industrie manufacturière sont, notamment, la diversité des ressources naturelles selon les régions du pays, et des possibilités, plus ou moins intéressantes, d'établissement dans les différentes régions. Les intempéries, d'un bout à l'autre du pays et d'une saison à l'autre, nuisent moins à l'industrie manufacturière, mais elles influent néanmoins sur les coûts de production et de vente. Plus importants, peut-être sont les changements d'attitude des Canadiens relativement à l'enrichissement personnel, aux problèmes ruraux et urbains, aux disparités régionales, à l'investissement et au risque, de même que les uns à l'égard des autres, pour ne citer que quelques exemples. Pour beaucoup de personnes, le mot d'ordre est «sécurité», et seules les affaires locales les intéressent. On a déjà dit que les Canadiens les plus énergiques, intelligents et dynamiques s'en allaient aux États-Unis pour atteindre des objectifs plus ambitieux et que, pour de nombreux immigrants européens, le Canada n'était qu'une étape sur le chemin des États-Unis. Pourtant, un assez grand nombre de Canadiens sont restés chez eux, y font des affaires et ne s'en trouvent pas plus mal.

Un troisième facteur important qui entrave l'essor de l'industrie est l'existence de trois paliers d'administration au Canada, dont chacun joue un rôle particulier et assume ses propres responsabilités, et dont les compétences se chevauchent parfois. Interprétations de la Constitution, circonstances, expérience et nature humaine se sont conjuguées au fil des ans pour créer divergences et chevauchements des intérêts des trois administrations, et pour aggraver les mésententes au sujet de la répartition des champs de compétence. Ce dernier obstacle ne disparaîtrait pas nécessairement avec la réduction du nombre des paliers ou organes d'administration. Ceux qui resteraient auraient encore à s'entendre et seraient toujours aux prises avec un pays immense et inégalement doté.

Les lignes de pensée de chacun des chapitres individuels

Il a été impossible, dans un rapport aussi long et compliqué, de donner en quelques pages un aperçu synoptique de tous les arguments étayant chaque conclusion tirée des chapitres individuels. **On a donc interprété restrictivement ce qu'est la «ligne de pensée» et le lecteur est prié de se reporter aux chapitres eux-mêmes pour obtenir de plus amples renseignements et une analyse plus poussée.** Afin de faciliter sa tâche, le résumé ci-dessous suit la présentation des chapitres de très près, et omet les renvois en bas de page et les citations.

Chapitres 1 et 2

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, c'est-à-dire le document constitutionnel du Canada, est depuis plusieurs années l'objet d'un examen critique par les gouvernements fédéral et provinciaux. Les rôles et les responsabilités que l'Acte attribue aux divers paliers de gouvernement déterminent directement et indirectement l'activité de l'industrie manufacturière canadienne et sa capacité innovatrice. Pourtant, l'avenir de l'industrie et sa capacité à s'ouvrir les débouchés possibles pour les produits de pointe n'ont guère attiré l'attention des premiers ministres, des comités et des groupes d'études qui s'occupent précisément de cet examen critique.

Les grandes administrations locales n'ont pris aucune part aux études et conférences constitutionnelles, bien que leur influence sur l'avenir de l'industrie manufacturière doive être considérable. Il existe autant de modes d'administration locale qu'il y a de provinces au Canada, et il existe plus de 4 000 pouvoirs locaux distincts. Certaines provinces recourent donc à la fusion ou à l'association pour en réduire le nombre. Les provinces semblent bien comprendre la nécessité de ces mesures, et aussi leurs périls politiques. Les consultations entre les trois paliers de gouvernement s'imposent si l'on veut simplifier les diverses actions administratives en matière d'industrie et réduire les fardeaux juridique, réglementaire et administratif des entreprises manufacturières.

Au niveau fédéral, il est possible d'évaluer les rôles et les responsabilités de chaque ministère et office de l'État en tenant compte de l'envergure de son action sur l'innovation de pointe dans le secteur secondaire. Parmi les ministères et offices de l'État venant en tête de liste, retenons les suivants: les ministères des Communications, de la Consommation et des Corporations, de l'Énergie, des Mines et des Ressources, de l'Environnement, des Finances, de l'Industrie et du Commerce, de la Défense nationale, de l'Expansion économique régionale, des Approvisionnements et Services, des Transports; la Commission de contrôle de l'énergie atomique; la Société de développement du Canada; le Conseil national de recherches; le Conseil du Trésor et le ministère d'État aux Sciences et à la Technologie. Le ministère de l'Industrie et du Commerce, le Conseil national de recherches et la Corporation de développement du Canada constituent le fer de lance de l'action au palier fédéral, comme il en existe à chaque palier provincial. Et dans ces cas ce sont les ministères de l'Industrie, de l'Expansion économique ou leurs équivalents, les principaux établissements financiers

d'expansion industrielle et les conseils de recherche, lorsqu'ils existent. Quant aux administrations locales, elles ne possèdent pas d'organes de ce genre.

Les objectifs et activités scientifiques et techniques des trois paliers de gouvernement varient considérablement, ainsi qu'entre les diverses administrations. C'est le secteur fédéral, par exemple, qui fait le plus de recherches et qui possède le meilleur réseau de laboratoires. Les secteurs publics du Québec et de l'Ontario effectuent, eux aussi, des recherches approfondies; mais ils s'occupent surtout des problèmes techniques et des achats d'équipement technique, de concert avec les administrations locales.

Depuis fort longtemps déjà, le secteur public intervient dans l'activité de l'industrie manufacturière, par les permissions qu'il accorde ou les interdictions qu'ils promulgue, et cette intervention continuera. Elle n'est jamais vue d'un bon œil, mais elle paraît plus supportable dans une conjoncture favorable que lors des temps difficiles; de même, les grandes sociétés industrielles s'en accommodent mieux que les petites. C'est pourquoi l'homme politique et le fonctionnaire doivent agir avec circonspection et à-propos quand ils modifient ou étendent la nature des interventions de l'État.

Au cours de ces dernières années, le climat des pourparlers entre les administrations publiques et l'industrie manufacturière s'est amélioré. Toutefois, l'existence de trois paliers de gouvernement et la répartition des responsabilités entre ministères et offices de l'État à chaque palier compliquent les négociations. De plus, chacun de ceux-ci possède sa propre structure politique et administrative. Par le passé, le manque de confiance mutuelle entre les deux paliers de gouvernement et les chefs de l'industrie manufacturière, ou leurs cadres administratifs, ont fortement gêné leurs communications. Beaucoup d'hommes politiques et de hauts fonctionnaires semblent convaincus que l'industrie cherche toujours à obtenir une aumône. Le public, quant à lui, s'interroge sur les motifs et les actes des deux parties, mais se range plutôt du côté de l'État.

Il ne semble pas que les hommes politiques soient particulièrement gênés par le manque de connaissances ou d'expérience quand il leur faut prendre des décisions ou des mesures intéressant l'industrie manufacturière ou le progrès technique. En 1970, par exemple, la Chambre des Communes, l'Assemblée législative du Québec et le Cabinet fédéral comptaient un nombre appréciable de représentants du monde des affaires parmi leurs membres. Mais, collectivement, leur expérience se bornait aux domaines de l'assurance, de l'immobilier, de la vente au détail, et seuls quelques-uns avaient une expérience directe de l'industrie. Les scientifiques et les ingénieurs brillaient par leur petit nombre.

Le rôle des fonctionnaires s'est étendu et il est devenu plus complexe au cours des vingt dernières années. Les fonctionnaires supérieurs des ministères et des offices fédéraux s'occupant le plus de la fabrication et de l'innovation avaient, en 1970, de longs états de service et une expérience pratique des domaines économique, commercial et financier en particulier. L'échange de personnel entre la fonction publique fédérale et le monde industriel n'est encouragé que depuis peu de temps.

Au cours des relations fédérales-provinciales, les représentants des

provinces ont commencé à rencontrer leurs collègues fédéraux sur un pied d'égalité; la plupart d'entre elles ont maintenant des ministres chargés spécialement de ces questions. En d'autres mots, les provinces ont assuré leur qualité d'interlocuteurs valables du gouvernement fédéral. Les industriels ont compris, eux aussi, qu'il fallait améliorer leur crédibilité pour rendre plus fructueuses leurs rencontres avec les hommes politiques et les fonctionnaires fédéraux et provinciaux. Il faudrait que les représentants de l'industrie participent davantage à la planification de l'État, grâce à une meilleure compréhension réciproque.

Conclusions se rapportant aux chapitres I et II

1. Les premiers ministres et les hauts fonctionnaires devraient reconnaître l'importance de l'industrie manufacturière canadienne et du processus d'innovation, et en tenir compte dans leurs délibérations sur la réforme constitutionnelle. Il faudrait que les grandes administrations locales participent aux entretiens sur l'industrie manufacturière, du moins avec l'administration provinciale concernée.

2. Les autorités publiques ne devraient intervenir dans les activités industrielles qu'avec à-propos et discernement. Elles devraient se rendre compte que les grandes sociétés s'en accommodent plus aisément que les petites.

3. Par le passé, l'absence de confiance mutuelle entre l'État et l'industrie a constitué l'un des grands obstacles à la création d'entreprises manufacturières viables et techniquement évoluées au Canada. Le public a généralement partagé le point de vue de l'État.

4. Afin d'encourager la collaboration des intéressés, de même que la coordination et l'uniformité de la législation, et dans l'intérêt de l'industrie, il faudrait réduire le nombre de pouvoirs distincts au Canada et encourager la collaboration des pouvoirs conservés.

5. Les trois paliers de gouvernement devraient tenir compte davantage des besoins des chefs d'industrie canadiens et des entreprises industrielles petites et moyennes en mains canadiennes, et des problèmes qui les harcèlent.

6. Les ministères et offices fédéraux et provinciaux qui, par leurs activités et leur nature, sont les mieux placés pour encourager l'innovation industrielle, devraient délimiter leurs domaines de responsabilité. Il en va de même pour les autres ministères et offices fédéraux dont l'activité influence largement la réalisation et le rendement de l'innovation industrielle, surtout quand leur rôle est de nature économique ou réglementaire.

7. Les grandes administrations locales qui s'intéressent particulièrement à l'industrie manufacturière devraient charger des groupes ou des fonctionnaires d'étudier le rôle et les responsabilités de ces administrations à l'égard de l'industrie, et coordonner l'action ultérieure.

8. À l'avenir, il faudrait étendre la représentation des dirigeants industriels auprès des autorités publiques et améliorer leur connaissance de la structure de l'État et de ses processus d'action, afin que les hommes politiques et les fonctionnaires acquièrent, à leur tour, une meilleure connaissance du monde industriel.

9. Il faudrait multiplier les contacts personnels et collectifs entre industriels et autorités publiques, tant fédérales que provinciales, pour

améliorer le couplage entre industrie et secteur public. Les représentants de l'industrie manufacturière devraient prendre part à la planification de l'État dans le domaine qui les intéresse.

Chapitres 3, 4, 5 et 6

Ces quatre chapitres traitent surtout de l'emploi des deniers publics. Au cours des quinze dernières années, l'État a accru fortement ses revenus et ses dépenses, et a multiplié les programmes de financement et autres pour l'aide à l'industrie canadienne. Ces chapitres analysent les programmes d'aide à l'industrie, la politique de l'État, les programmes de diffusion des résultats de la recherche, la fiscalité et les programmes d'expansion régionale.

Les programmes d'aide les plus connus à l'innovation sont ceux qui visent à encourager la R & D industrielle: PAIT, IRDIA, IRAP, DIR, DIP et l'ancienne incitation fiscale, qui ont permis à l'État de frayer la voie en ce domaine. D'autres sont moins connus, tels les programmes fédéraux d'aide aux activités autres que la R & D, par exemple les programmes AAA, BEAM, GAAP, IDAP, MACH, PEP, PIDA et SCSR, ainsi que les programmes d'aide et d'incitation du ministère de l'Expansion économique régionale.

En général, les programmes provinciaux d'aide financière ont été moins audacieux; ils visaient à favoriser le développement régional, surtout grâce à l'industrie. Les provinces ont créé des programmes d'aide non pécuniaire et des services de consultation, et devançant largement le secteur fédéral à ce sujet. Les administrations locales ont, de leur côté, mis en œuvre des programmes d'aide à l'industrie, généralement avec l'accord de l'administration de leur province.

Les programmes officiels d'aide visent tout d'abord à influencer les lignes de conduite des personnes et sociétés bénéficiaires, et, en second lieu, à fournir une aide financière ou autre que le secteur privé n'offre guère ou pas du tout. La plupart des programmes visent ces deux objectifs, en insistant plus ou moins sur chacun.

Alors que de nombreux programmes d'aide financière et autre ont été mis en œuvre par les trois paliers de gouvernement afin d'aider l'industrie au cours des phases qui précèdent et suivent la production, aucun programme de financement n'aide à acquitter le coût des travaux d'esthétique industrielle, d'ingénierie ou de fabrication, à moins qu'une subvention ou qu'un arrangement spécial n'ait été prévu cette fin. Certains estiment que les fonds d'aide à la R & D sont gaspillés si les sociétés bénéficiaires ne peuvent en utiliser les résultats au cours de la phase de fabrication, et que les mesures d'incitation à l'exportation n'ont aucun effet quand les firmes n'ont rien à vendre. Mais, si l'État participait de trop près au processus d'innovation, il imposerait sa lourde main à l'industrie. L'extension de la gamme actuelle des programmes, afin de combler cette «lacune», repose donc sur un choix politique.

C'est par des mesures législatives et réglementaires que les autorités publiques aident les sociétés et les encouragent à innover, mais les mêmes moyens peuvent aussi les décourager. Les lois et les règlements appliqués en pays étrangers aident parfois, ou gênent le plus souvent, l'activité des firmes canadiennes. En principe, les accords bilatéraux et multilatéraux

sont destinés à supprimer ce genre d'obstacle.

Il est impossible d'évaluer les répercussions financières ou quantitatives de chacun des programmes officiels d'aide à l'industrie manufacturière, ou de leur ensemble, sans en faire une étude exhaustive et très approfondie; en effet, divers facteurs étrangers aux programmes influent sur les résultats. Par exemple, les secteurs de pointe de l'industrie canadienne ont tiré grand profit des programmes de partage des frais de la R & D durant les années 1960, mais de 1968 à 1971 leur croissance a été médiocre, de même que leurs bénéfices.

On a souvent critiqué l'absence de concertation des programmes d'aide à l'industrie, et leurs mesures financières en particulier. Ces programmes sont si nombreux que certains semblent être en contradiction flagrante avec d'autres, ou tendent à annihiler leurs effets. Quoiqu'il soit nécessaire d'appliquer certains programmes durant plusieurs années pour qu'ils deviennent connus et efficaces, il ne faudrait, semble-t-il, prolonger aucun d'entre eux au point d'en faire une drogue indispensable à la survie d'une branche ou de l'ensemble de l'industrie manufacturière. Actuellement, la plupart des mesures d'expansion régionale font l'objet d'une étude critique périodique. De plus, les subventions à la R & D évoluent par suite des pressions qui se sont intensifiées au cours des années.

On a également critiqué les programmes fédéraux et provinciaux d'aide financière à l'industrie, parce qu'un trop grand nombre d'entreprises peuvent s'en prévaloir, ce qui nuit, à longue échéance, à leurs chances de succès. D'un autre côté, les services d'approvisionnement des administrations fédérale, provinciales et municipales ont eu tort de toujours accorder leurs contrats au plus bas soumissionnaire afin d'économiser, à courte échéance, les deniers publics. Les organismes d'achat ont été blâmés pour avoir favorisé les fournisseurs étrangers, au détriment des entreprises canadiennes. L'approvisionnement constitue en fait l'une des mesures d'aide que les administrations publiques peuvent manier à leur gré; elles peuvent consacrer plusieurs milliards de dollars, en quelques années seulement, à l'acquisition de produits fabriqués au Canada. Malheureusement, cette qualification est souvent trompeuse, car la valeur ajoutée au Canada peut être faible en comparaison du prix d'achat des produits.

Les approvisionnements de l'État en matériel et équipement technique ont eu une forte influence dans le secteur du matériel de défense nationale; toutefois, ses besoins en ce domaine ont diminué récemment. Le Canada et les États-Unis ont conclu un accord sur le partage de la production de défense, lequel a favorisé jusqu'ici les fabricants canadiens.

Pour la plupart des ministères et offices de l'État, il est souvent plus rapide, plus économique et plus satisfaisant de fabriquer un produit que de l'acheter à un fournisseur du secteur privé. Le gouvernement a accompli une démarche importante au printemps de 1972, lorsqu'il a mis en œuvre sa politique de recours à l'industrie privée pour l'exécution des travaux de R & D de l'État, sous réserve du respect de certains critères. Les ministères et offices fédéraux devront à l'avenir justifier leur décision de faire exécuter les travaux par leurs propres services.

Les organismes de l'État ont maintenant une nouvelle option, celle de louer, plutôt que d'acheter, ce qui leur est nécessaire. C'est en informatique

que cette option est utilisée le plus fréquemment. Cependant, ils tiendront compte de la qualité des produits et du service offert par les fournisseurs publics et privés pour acheter ou louer les produits dont ils ont besoin, et pour faire faire, ou effectuer eux-mêmes les travaux indispensables. De même, ils s'appuieront sur les accords avec les autres gouvernements et sur la situation politique, pour faire les compromis nécessaires.

Le recours à l'entreprise privée, à quelque palier de gouvernement que ce soit, est toujours décidé en fonction des politiques et des méthodes des administrateurs de l'État. Le ministère des Approvisionnements et Services joue un rôle crucial pour l'acquisition de matériel et de services pour les ministères et offices fédéraux, mais les décisions d'achat sont prises par ces derniers. Le Conseil du Trésor demeure le principal organe de supervision des activités d'approvisionnement du secteur public.

La politique d'achat préférentiel au Canada n'est qu'un aspect de la politique d'impartition. Nous n'avons pas tellement besoin d'une politique d'achat préférentiel, mais plutôt d'initiatives des administrations fédérale et provinciales pour l'infléchissement de leurs directives d'approvisionnement, en faveur des produits à forte valeur ajoutée au Canada ou de ceux fabriqués grâce à des techniques canadiennes. Ces organismes officiels pourraient également faire connaître leurs besoins futurs avec un préavis suffisant pour que les firmes canadiennes puissent présenter un plus grand nombre de soumissions pour les contrats de développement technique et d'élaboration de prototypes.

Au cours des débats sur l'absence de politique fédérale d'achat préférentiel au Canada, on fait souvent remarquer que l'industrie canadienne elle-même ne suit pas dans son ensemble une telle politique, même si certaines entreprises en ont adopté une. Ces discussions mènent aussi à l'étude des politiques provinciales d'achat préférentiel au sein de la province. On sait que les gouvernements provinciaux favorisent parfois les fournisseurs locaux. Toutefois, l'application rigide d'une telle politique en matière de produits manufacturés serait difficile et coûteuse.

L'élaboration d'une politique d'achat préférentiel est beaucoup plus facile que sa mise en application. L'homme politique participe à la première de ces activités, mais c'est le fonctionnaire qui effectue la seconde. Le succès des politiques partielles d'achat préférentiel de produits canadiens dépend beaucoup des efforts et de l'attitude des fonctionnaires. Ceux-ci doivent pouvoir infléchir les programmes d'incitation en fonction des changements de politique et de méthodes. Ces programmes sont particulièrement utiles aux organismes fédéraux et provinciaux autonomes et semi-autonomes, telles les compagnies de services publics; ces dernières disposent d'une grande latitude en matière d'achats, et la supervision de leurs lignes de conduite est légère.

La nouvelle politique d'impartition des travaux de R & D du secteur public ne couvre pas tous les aspects du problème de la diffusion des résultats de la recherche et du savoir-faire technique au palier fédéral, et aucun d'entre eux aux deux autres paliers. Les problèmes qui restent à résoudre concernent l'activité de la Société canadienne des brevets et d'exploitation ltée, et l'harmonisation des lignes de conduite du ministère de l'Industrie et du Commerce et du Conseil national de recherches, et

peut-être aussi de la Société de développement du Canada et de certains organismes provinciaux tels que les conseils de recherche.

L'impôt est un autre instrument à la disposition des paliers de gouvernement pour atteindre leurs objectifs économiques, sociaux et politiques. C'est toutefois un instrument imprécis, et peu équitable dans la pratique. La fiscalité peut servir à ces fins, tant sur le plan international que national. Le calcul de la charge fiscale des particuliers et des sociétés doit tenir compte de tous les impôts qu'ils ont payés aux trois paliers de gouvernement. La législation fiscale au Canada est devenue de plus en plus complexe, surtout depuis l'activité récente de «réforme fiscale».

La réforme fiscale fédérale a débuté il y a environ dix ans, par la création d'une Commission royale d'enquête qui présenta son rapport en 1967. Un Livre Blanc exposant les projets de réforme parut en novembre 1969. En juin 1971, le projet de loi C-259, concernant l'impôt sur le revenu, fut présenté à la Chambre des Communes, puis adopté moyennant quelques modifications par la Chambre et le Sénat, et il devint Loi le 1^{er} janvier 1972. Cette nouvelle Loi et les trois budgets fédéraux de juin 1971, d'octobre 1971 et de mai 1972 apportèrent des changements importants au régime fiscal canadien.

Les changements apportés par le projet de loi C-259 comprenaient un impôt sur les plus-values de capital, de nouvelles dispositions permettant l'équipartition des revenus exceptionnels, un nouveau barème d'imposition, et le maintien d'un taux inférieur de l'impôt sur le revenu des petites sociétés en mains canadiennes sous une forme modifiée pour leur servir de stimulant. Le gouvernement fédéral a aussi abandonné les impôts sur les héritages et sur les dons. Les changements au budget comprenaient des réductions de l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers pour des périodes déterminées, le retrait de la taxe fédérale de vente de 12 pour cent sur tout le matériel de lutte contre la pollution employé dans le secteur manufacturier et sur le matériel de recherche acheté par les usiniers, et l'accélération de l'amortissement de l'outillage de fabrication et de transformation. Le budget de mai 1972, en particulier, accordait un allègement fiscal à l'industrie manufacturière, afin d'accroître ses revenus disponibles.

Un des inconvénients les plus importants de la réforme fiscale fédérale est qu'elle ne touche pas directement les provinces. Le contribuable n'a après tout, qu'un seul gousset dans lequel puisent tous les paliers de gouvernement. La réforme fiscale fédérale, surtout depuis que certaines provinces perçoivent un impôt sur les héritages et les dons, n'a pas allégé la charge fiscale de l'entrepreneur ou du petit homme d'affaires, et n'a pas fourni les revenus additionnels dont ont besoin les gouvernements provinciaux et municipaux. Ses avantages ont été la diminution des impôts pour les personnes à faible revenu et les petites entreprises manufacturières en mains canadiennes. Les possibilités de spéculation et de fortune soudaine sont plus restreintes. Le point faible de la réforme est que le coût de l'ajustement retombe largement sur ceux qui sont le moins capables de le supporter.

La nouvelle législation fiscale fédérale, et les trois derniers budgets fédéraux, ne prévoyaient rien au sujet du rétablissement d'un stimulant fiscal à la R & D dans l'industrie manufacturière; toutefois, les dépenses à

ce titre sont toujours entièrement déductibles selon la nouvelle législation. Cette dernière ne prévoit aucune mesure fiscale pour encourager le développement économique et le progrès social des régions défavorisées du Canada. Le stimulant fiscal à la R & D mérite cependant une étude plus approfondie.

L'implantation d'industries manufacturières a toujours été un des moyens les plus efficaces pour résoudre le dilemme expansion-disparité régionale, par la création d'emplois au sein des firmes ayant réussi, et par l'effet multiplicateur des capitaux investis. L'utilisation des ressources naturelles de la région la rendait plus attrayante. L'expérience canadienne et étrangère montre, toutefois, que c'est la conjoncture générale qui conditionne la résolution des problèmes d'expansion régionale et de rentabilité de l'industrie manufacturière locale.

Les gouvernements fédéral et provinciaux et la plupart des administrations municipales se sont occupés de l'expansion régionale, et ont créé un grand nombre de programmes pour attirer les entreprises dans des régions déterminées. Ces endroits n'ont pas toujours été les plus favorables, mais les avantages financiers et les autres formes d'aide les ont rendus acceptables. Du point de vue de l'État, les programmes d'expansion régionale sont à longue échéance, bien qu'il ait en général limité leur durée pour tenir compte de l'évolution des circonstances et de l'adaptation nécessaire. D'autre part, les programmes ont parfois créé une certaine compétition, non seulement entre les divers paliers de gouvernement au Canada, mais encore entre un ou plusieurs de ceux-ci et les administrations d'un certain nombre d'États américains.

La plupart des entreprises industrielles qui ont accepté des subventions du ministère de l'Expansion économique régionale se sont établies dans les provinces de l'Atlantique et au Québec, ou ont l'intention de le faire. Ces régions sont aux prises avec de graves problèmes de disparité économique et de chômage. Seule la province de Québec a attiré un nombre notable d'entreprises de pointe.

Certaines provinces ont cherché à combler les «lacunes» des programmes fédéraux et à rétablir l'égalité là où ils avaient créé des différences. On a fait de fréquents appels à la collaboration et à une planification coordonnée entre les organismes fédéraux et provinciaux, en vue de concilier les priorités des divers paliers de gouvernement. On ne saurait guère, toutefois, faire de progrès appréciables si des objectifs concrets et valables ne sont pas fixés et poursuivis. Les planificateurs et les autres intéressés doivent également chercher d'autres façons d'accroître les revenus des particuliers et le nombre d'emplois hors de l'industrie manufacturière. Les entreprises de pointe, en particulier, ne peuvent jouer qu'un rôle limité en faveur de l'expansion régionale, par suite du petit nombre de sites favorables à leur implantation.

Même si les principaux programmes fédéraux et provinciaux créent de l'emploi, les différences de revenu et d'emploi entre les régions, et au sein d'une même région, persisteront probablement, quoi que fassent les gouvernements. Les divers programmes doivent viser à réduire globalement les disparités économiques inacceptables entre régions. Il leur faut, toutefois, atteindre cet objectif sans pénaliser les régions «nanties», aux dépens de tout

le pays. L'expérience montre qu'il est plus aisé de résoudre le dilemme expansion-disparité en conjoncture favorable plutôt qu'en période de stagnation économique. Même en conjoncture favorable, il faut adopter la production aux débouchés existants.

Conclusions se rapportant aux chapitres III, IV, V, et VI:

10. Les stimulants publics à l'innovation dans l'industrie canadienne de pointe sont, en général, plus visibles que les facteurs décourageants. Ils sont souvent bien connus, et annoncés partout. Les facteurs décourageants sont généralement de moindre envergure, mais plus nombreux ou plus fréquents. Les stimulants sont habituellement appliqués par les gouvernements fédéral et provinciaux, mais ce sont les trois paliers de gouvernement qui posent des obstacles décourageants.

11. Les programmes d'encouragement financier direct des gouvernements fédéral et provinciaux ont stimulé certains travaux de recherche, de développement technique, d'innovation et de fabrication qui ne se seraient pas faits autrement. Les avantages pécuniaires de cette aide ne peuvent être évalués programme par programme, à cause de l'interdépendance d'un grand nombre d'entre eux et de nombreux autres facteurs qui entrent en ligne de compte.

12. Les programmes d'aide financière directe à certaines branches industrielles, ou entreprises particulières, devraient être reconsidérés périodiquement ou avoir une durée limitée. Ces mesures devraient assurer l'adaptation des programmes et empêcher qu'ils ne deviennent des drogues indispensables aux entreprises. Leur durée devrait, toutefois, être assez longue pour permettre aux firmes demandeuses d'élaborer des plans adéquats. Il faut que les conditions d'allocation de l'aide soient claires, et que les programmes soient faciles à administrer.

13. Les programmes fédéraux d'aide financière devraient concerner une branche industrielle, un projet important ou une grande entreprise. Les programmes provinciaux et municipaux devraient aider les actions prioritaires qui les concernent, mais assurer surtout le soutien des spécialités industrielles, des entreprises et des travaux d'envergure moins grande.

14. La plupart des programmes non financiers de service et de consultation sont très efficaces, et bien moins coûteux que les programmes de financement direct. Ils devraient relever des gouvernements provinciaux et être mis en œuvre de concert par les paliers provincial et municipal.

15. Il reste encore beaucoup à apprendre sur les aspects psychologiques des programmes d'aide à l'industrie, sur les programmes particuliers qui peuvent intéresser certaines industries et sur les répercussions ambivalentes, bénéfiques ou nuisibles pour certaines firmes, de l'intervention gouvernementale.

16. Le pouvoir d'achat des trois paliers de gouvernement constitue un outil puissant à leur disposition pour favoriser l'expansion de l'industrie manufacturière et développer sa capacité d'innovation. Ce moyen n'est pas utilisé actuellement aussi efficacement qu'il serait possible.

17. Le succès des exportations de nos usiniers dépend des accords conclus avec les gouvernements étrangers, mais aussi, sinon plus, d'une politique gouvernementale favorable et des programmes d'aide à l'industrie. Le marché intérieur constitue la base de départ pour la plupart des entreprises

manufacturières canadiennes.

18. Le ministère des Approvisionnements et Services, qui est le principal organe d'achat de l'État, est maintenant organisé de telle façon qu'il peut accorder une attention spéciale à l'achat de matériels, de composants et de services de pointe. Leur principal utilisateur est le ministère de la Défense nationale. Toutefois, c'est le Conseil du Trésor qui joue le rôle prépondérant dans la mise en œuvre du mécanisme des achats de l'État, et qui a la charge de son efficacité.

19. Tous les paliers de gouvernement devraient adopter une politique de recours à l'industrie privée, sans pour autant appliquer actuellement une politique d'achat préférentiel de produits canadiens. Ils devraient plutôt adopter des politiques et des méthodes favorisant les firmes qui incluent dans leurs produits une forte valeur ajoutée au Canada, ou les encourageant à le faire. Il faudrait aussi que les autorités politiques prennent des mesures préliminaires pour favoriser la compétitivité des entreprises canadiennes lors des futurs appels d'offres de l'État. Les achats préférentiels au sein d'une province devraient suivre la même ligne de pensée.

20. Comme l'État a jusqu'ici pourvu lui-même à la plupart de ses besoins de R & D, la nouvelle politique d'impartition constitue une heureuse initiative. Cependant, il faudra attendre quelque temps avant que ses effets se fassent sentir dans l'industrie, et qu'on puisse évaluer son succès comme stimulant de l'innovation technique.

21. Il ne faut pas oublier que la nouvelle politique fédérale d'impartition des travaux de R & D ne concerne qu'un seul aspect du problème de l'utilisation de la recherche. Plus d'une douzaine de ministères et d'offices de l'État ont leur rôle à jouer, par exemple dans la diffusion des nouvelles techniques. Les organismes provinciaux participent à cette activité, surtout par l'entremise de leurs conseils de recherches.

22. Les réformes fiscales dans le cadre fédéral et provincial sont encore en cours de réalisation. Elles ont été menées en ordre dispersé et ont ajouté à la confusion de l'ensemble du régime fiscal. Elles aboutiront probablement à l'alourdissement des charges administratives et à la multiplication des difficultés causées aux contribuables et aux firmes. Il faut considérer que le fardeau fiscal de ces deux groupes est constitué par l'ensemble de tous les impôts qu'ils payent aux trois paliers d'administration. C'est pourquoi les réformes fiscales devraient se faire après concertation intergouvernementale. Les différents pouvoirs devraient aussi simplifier leurs propres méthodes fiscales.

23. Le stimulant fiscal le plus efficace de l'activité industrielle est l'allègement du fardeau fiscal des entreprises, lequel les encourage à améliorer l'efficacité de leurs opérations.

24. Le gouvernement fédéral devrait étudier la possibilité de rétablir un stimulant fiscal à la R & D industrielle, semblable à celui qui existait au Canada entre 1962 et 1966, et mettre fin au programme IRDIA. Le nouveau programme devrait comprendre un élément d'incitation à l'efficacité et sa durée devrait être limitée.

25. Les problèmes d'expansion régionale et de disparité interrégionale des salaires sont plus faciles à résoudre en conjoncture favorable. Dans les conjonctures défavorables, c'est le chômage qui devient habituellement le

problème auquel s'attaquent les programmes d'expansion régionale et les programmes temporaires conçus pour procurer de l'emploi. C'est le chômage et la création d'emplois qui ont récemment constitué les volets principaux du dilemme expansion-disparité.

26. La plupart des entreprises canadiennes de fabrication et de transformation sont situées dans le sud du Québec et de l'Ontario. Il est donc plus difficile et moins intéressant pour les industries de s'installer ailleurs. Les administrations provinciales rivalisent souvent entre elles pour attirer de nouvelles industries, et elles entrent parfois en concurrence avec des autorités de l'étranger à ce propos. Étant donné la forte demande pour la création de nouvelles usines, le coût de leur venue peut s'élever d'une façon astronomique, surtout en conjoncture défavorable, causant de graves répercussions sur l'ensemble du Canada.

27. Les administrations canadiennes ont chargé l'industrie manufacturière de jouer un rôle capital pour la résolution du dilemme expansion-disparité. Il faudrait toutefois qu'elles se préoccupent de mettre sur pied des programmes mettant moins d'accent sur l'action de l'industrie manufacturière.

28. L'objectif général des programmes d'expansion régionale devrait être d'attirer les industries dans les régions à faible croissance économique, par d'autres moyens que des subventions permanentes. Il faudra que les divers organismes et administrations se concertent pour atteindre cet objectif et se partagent efficacement le travail. Comme cette action sera de longue haleine, il faudra que les organismes participants orientent leurs efforts de concert.

Chapitre VII

Nous traiterons ici du capital appartenant surtout à des particuliers et qui est géré par des organismes privés, et également des milliers de petites entreprises manufacturières du Canada et du financement initial de nouvelles entreprises. Ces trois sujets ont tous retenu beaucoup d'attention au Canada durant les dernières années.

On peut diviser le secteur financier du Canada en quatre groupes principaux: les banques de l'État, les banques à charte, les sociétés de fiducie, de prêts hypothécaires et de prêts commerciaux, les mutuelles d'épargne et de crédit, les caisses populaires (quasi-banques); les compagnies d'assurance sur la vie, l'incendie et les accidents, et les caisses de pension; les sociétés de crédit à la consommation et de prêt au consommateur, les sociétés de placement à capital fixe ou variable, et les sociétés d'investissement; et les organismes fédéraux et provinciaux telles que la Banque d'expansion industrielle, la Corporation de développement du Canada, la Société de développement du Manitoba et la Société générale de financement du Québec. Les avoirs des banques à charte canadiennes atteignent actuellement plus de 50 milliards de dollars. Les plus grandes d'entre elles sont parmi les plus importantes au monde. Les «quasi-banques», ainsi que les autres établissements privés ont, eux aussi, des avoirs qui dépassent les 50 milliards de dollars.

La dernière révision de 1967 de la Loi fédérale sur les banques a permis aux banques à charte de consentir des prêts hypothécaires et de se

procurer des fonds par la vente d'obligations. Le plafond de l'intérêt sur les prêts a été haussé et est devenu variable. Les banques à charte canadiennes déploient de plus en plus d'activité à l'étranger; elles possèdent quelque 6 000 succursales au Canada et opèrent à l'étranger par le truchement de leurs propres succursales ou de consortiums conclus avec des établissements financiers de l'étranger. Il n'existe toujours pas de véritable banque d'affaires au Canada, et cette absence est une grave lacune de notre secteur financier. Les banques à charte ne prêtent pas directement des capitaux-risques, mais certaines d'entre elles participent au capital-action de sociétés d'investissement en capital-risque. On a souvent opposé le réseau national de succursales bancaires du Canada au réseau bancaire local des États-Unis. Chacun des deux mécanismes présente des avantages et des inconvénients. Le mécanisme américain répond mieux aux besoins financiers des entreprises locales fort aléatoires, alors que le mécanisme canadien permet de mobiliser de gros capitaux pour des prêts importants. Les banquiers canadiens semblent en général plus précautionneux que leurs homologues étatsuniens.

Le gouvernement fédéral canadien peut contribuer directement ou indirectement au financement des activités de l'industrie manufacturière. Les établissements financiers, comme la Banque d'expansion industrielle, utilisent le premier moyen, alors que le ministère des Finances préfère le second. Les rôles et les responsabilités des organismes provinciaux varient considérablement. La plupart accordent des prêts de dernier recours, plutôt que des subventions, aux firmes incapables de s'autofinancer, ou d'obtenir des prêts des établissements financiers privés ou des organismes fédéraux. Au moment où nous rédigeons le présent rapport, seule la Colombie-Britannique ne possède pas un tel organisme.

La Banque d'expansion industrielle consent chaque année des prêts à plusieurs milliers de petites et moyennes entreprises. La Banque ne se considère pas comme un organisme d'investissement en capital-risque. Environ un quart de ses prêts vont aux firmes industrielles. Quant à la Corporation de développement du Canada, elle n'a commencé à fonctionner que récemment et ne suit pas encore de méthode précise pour ses investissements. Il semble cependant probable que la CDC apportera son aide aux grandes sociétés industrielles plutôt qu'aux petites, qu'elle financera plutôt une entreprise que certaines de ses productions nouvelles et qu'elle participera au capital social des sociétés d'investissement en capital-risque plutôt que de prêter directement de tels capitaux.

Les conditions de développement des petites firmes industrielles n'est pas aussi favorable au Canada qu'aux États-Unis. Comme nous le mentionnons dans la première section des présentes Conclusions, les facteurs historiques, géographiques et psychologiques, entre autres, se sont conjugués pour différencier le Canada des États-Unis. Une des différences fondamentales est que le Canada ne s'est pas engagé à soutenir l'expansion industrielle autant que les États-Unis. Il faudrait que notre pays prenne carrément position pour ou contre l'industrie, afin que celle-ci sache à quoi s'en tenir.

La direction des petites entreprises a souvent du mal à traiter avec le gouvernement fédéral, surtout à Ottawa. Un grand nombre d'entre elles, et

beaucoup d'hommes d'affaires, estiment que les administrations provinciales et locales sont plus accessibles et sont mieux à même de procurer de l'aide et des conseils pertinents. Au cours des quelque dix dernières années, à mesure que l'industrie et l'innovation technique attiraient l'attention du pays, les administrations fédérale, provinciales et locales élaboraient leurs programmes au petit bonheur. Une répartition plus judicieuse des efforts entre les trois paliers de gouvernement s'impose.

Un montant assez élevé de capital-risque se trouve disponible au Canada; mais comme les sociétés de financement en capital-risque posent des conditions rigoureuses dans le cadre d'une entente globale, elles ne fournissent généralement qu'une partie des fonds nécessaires. Le secteur du financement en capital-risque en est à ses premiers balbutiements au Canada et n'a donc guère pris d'extension. Chaque société de financement aborde les problèmes du risque à sa façon et ne finance que certaines entreprises chaque année. Le capital-risque n'est donc pas accordé à tous ceux qui en ont besoin.

Il n'est peut-être pas souhaitable que l'État s'aventure dans le financement en capital-risque. Seul l'Ontario a actuellement un programme expérimental en cette matière. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral ne s'en occupe qu'indirectement, par le truchement des *Small Business Investment Corporations*, par exemple. Mais les autorités publiques participent aussi aux entreprises aléatoires par le biais du régime fiscal et des différents programmes d'aide. Les sociétés de grande envergure y participent de diverses façons; elles peuvent essaimer des filiales qui fabriqueront des produits de pointe ou encore créer leurs propres sociétés de financement en capital-risque. La leçon qui se dégage de l'expérience américaine en matière d'entreprises aléatoires est qu'il est plus sage de laisser au secteur privé le soin d'assurer le financement initial de ce genre d'entreprises.

Conclusions se rapportant au chapitre VII

29. Divers types d'établissements financiers se partagent le financement de l'industrie manufacturière. Cette répartition des tâches se base sur le degré du risque consenti et les restrictions légales. Les rôles des organismes officiels de financement se sont pas toujours déterminés par des considérations économiques et commerciales, et il est certaines activités financières que l'État ne devrait pas entreprendre. L'une d'entre elles est le financement en capital-risque. Les besoins financiers des industries canadiennes ont toujours été comblés en grande partie par le capital étranger; c'est pourquoi le secteur financier, la couverture des risques et les restrictions légales n'ont changé que trop lentement.

30. Les modifications de 1967 à la Loi sur les banques ont élargi les perspectives commerciales des banques à charte et accru leur compétitivité face aux autres établissements financiers. Mais les banques et les quasi-banques n'ont actuellement guère les moyens d'agir de façon novatrice à l'égard des aspects techniques des projets industriels. Elles devraient saisir toutes les occasions pour le faire.

31. Les petites entreprises sont indispensables au dynamisme d'un secteur manufacturier innovateur. Leurs besoins en financement privé et aide officielle sont différents de ceux des grandes entreprises. Pourtant, on ne tient pas assez compte de cette différence. Il faudrait mieux répartir les

tâches d'aide aux petites entreprises entre paliers fédéral et provinciaux, en assurant la prédominance de ces derniers. Les secteurs privé et public devraient assurer l'essor des petites firmes industrielles.

32. Le financement en capital-risque est un domaine spécialisé et étroit qu'il est préférable de laisser à l'initiative privée. Cette activité est toute récente au Canada et elle est en pleine évolution. Les sociétés de financement en capital-risque agissent efficacement lorsqu'elles sont proches des firmes clientes.

33. L'État devrait aider indirectement les sociétés de financement en capital-risque, par le biais du régime fiscal et d'un petit nombre d'organismes officiels. Il devrait faciliter la participation indirecte des établissements financiers privés au lancement des entreprises aléatoires et inciter les grandes sociétés industrielles à créer des sociétés de financement en capital-risque, ainsi que des filiales spécialisées. On a trop souvent sous-estimé, par le passé, les difficultés d'essaimage des nouveautés techniques et de diffusion du savoir-faire technologique élaboré dans les laboratoires de l'État. Il faut encourager la participation des ministères et des organismes de l'État à cette entreprise.

34. Il n'existe pas au Canada de banques d'affaires du modèle européen. Il faudrait encourager leur création, car elles accompliraient des tâches multiples de grande utilité pour les petites entreprises dynamiques qui songent à étendre leurs activités industrielles.

Chapitre VIII

Par le passé, les autorités fédérales et provinciales se sont plus soucies d'encourager l'exportation de produits manufacturés que de remplacer les produits importés par des produits canadiens. Les accords canado-américains de l'automobile et de production du matériel de défense ont été des exceptions. Les États-Unis constituent notre meilleur client et notre fournisseur principal. Ces deux accords bilatéraux, ainsi que les relations commerciales entre les deux pays en général, sont en cours de refonte au moment de la rédaction du présent rapport.

Depuis le 15 août 1971, l'industrie et le gouvernement canadiens se sont préoccupés spécialement des difficultés d'exportation des produits manufacturés canadiens et des handicaps de l'industrie canadienne face à la concurrence étrangère sur son propre territoire. Les autorités provinciales se rendent compte que leurs ressources en matières premières et en main-d'œuvre sont limitées. Les deux grandes provinces industrielles, l'Ontario et le Québec, ont dressé des barrières protectrices en faveur de leurs entreprises et créé des programmes pour les aider à affronter la concurrence étrangère. Les autres provinces essaient, grâce aux programmes fédéraux et à d'autres de leur propre conception, d'accroître et de diversifier la production de leurs entreprises, dans un cadre d'échanges internationaux qui est devenu protectionniste. Pendant les années 1960, l'accroissement en pourcentage des exportations canadiennes de produits industriels n'était dépassé que par celui du Japon. C'est pourtant l'absence de réputation de pays industriel qui a eu une action négative sur l'économie du Canada.

Par le passé, les dirigeants des provinces produisant des denrées de première nécessité et des matières premières ont fait pression auprès du

gouvernement fédéral pour que ces produits de base parviennent et restent au premier rang des exportations canadiennes. Le gouvernement fédéral a déployé tous ses efforts lors des négociations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) pour dénouer les entraves au commerce international. Mais les mesures prises par les autorités britanniques, américaines et japonaises, au cours des années, pour protéger l'expansion industrielle de leur pays, ont attiré l'attention des chefs d'industrie du Canada où ce secteur de l'économie subit des revers. Ils s'inquiètent d'autant plus que le Royaume-Uni doit s'intégrer bientôt à la Communauté économique européenne, faisant disparaître ainsi le tarif préférentiel du Commonwealth.

Depuis le démantèlement général des barrières douanières, les obstacles non douaniers ont pris de l'importance. Ils ont toujours existé, mais ils se trouvaient moins en évidence quand les droits de douane étaient plus élevés. Leur présence a attiré l'attention du GATT et des autres organismes internationaux, qui examinent la question et cherchent à la résoudre. Il existe des centaines de barrières non douanières, allant des contingents d'importation jusqu'aux exigences d'étiquetage et d'estampillage, en passant par les interdictions d'approvisionnement par l'État et de soumissions à ce dernier. Certaines de ces barrières satisfont à un besoin effectif de protection des consommateurs et de normalisation, mais d'autres ne sont utilisées que pour décourager les importations, ou pour maintenir un passe-droit commercial. La mise en place d'une barrière non douanière provoque souvent des mesures de rétorsion par le pays lésé.

Les mesures non douanières les plus nocives sont infligées par l'administration d'un pays à sa propre industrie, en lui imposant, par exemple, un fardeau réglementaire et administratif ou en négociant maladroitement avec d'autres gouvernements. Cependant, le pays dont l'arsenal de barrières non douanières est peu fourni, ou dont les barèmes douaniers sont exceptionnellement bas, se trouve démuné d'atouts à l'égard des autres pays au cours des négociations bilatérales ou multilatérales.

Conclusions découlant du chapitre VIII:

35. Le commerce international des produits fabriqués n'est pas une activité recommandée pour les pusillanimes.

36. La croissance du protectionnisme et les problèmes propres à l'économie des É.-U. ont multiplié les obstacles que doivent surmonter les industriels canadiens qui veulent s'ouvrir des débouchés à l'exportation ou les conserver. Certaines branches de l'industrie canadienne ont encore besoin d'une protection spéciale, surtout lors du démarrage des firmes de pointe.

37. Les autorités canadiennes se sont fort préoccupées d'encourager les exportations au cours des dernières années. Elles ont mis en œuvre, dans ce but, de nombreux programmes et mesures. Mais elles devraient également accorder leur attention au remplacement de certains produits importés par des articles autochtones. Il est nécessaire que les divers paliers de gouvernement se concertent régulièrement pour coordonner leurs efforts en cette matière, en tenant compte des besoins spéciaux des provinces et de branches particulières de l'industrie.

38. Le Canada ne devrait abaisser les barrières douanières et non

douanières aux importations qu'en échange d'avantages consentis au cours de négociations bilatérales ou multilatérales. Ces atouts ne devraient pas être troqués contre des avantages à court terme.

Chapitres IX et X

Nous avons exposé les conséquences de certaines modifications aux conditions juridiques, mais non aux conditions financières, de la mise en œuvre de nouvelles techniques par l'industrie manufacturière, en examinant quatre cas relevant de la compétence fédérale: modification au Code canadien du travail; Projet de loi sur la concurrence, visant à remplacer la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions; Loi sur les dessins industriels et Loi sur les brevets. Ces deux lois ont fait l'objet d'une étude de la Commission royale d'enquête Ilsley à la fin des années 1950, et du Conseil économique du Canada à la fin des années 1960. Ce dernier a aussi étudié les conditions de la concurrence au Canada, à la demande du gouvernement fédéral, et a fait son rapport à ce sujet en 1969. Il avait publié auparavant un exposé sur l'adaptation de la main-d'œuvre à l'évolution technique ou autre. L'examen de ces quatre cas n'épuise nullement l'étude des incidences et des répercussions de ces changements qui touchent simultanément la législation, la technique et l'industrie, mais il constitue un premier pas en donnant une bonne perspective sur la situation.

Les modifications au Code canadien du travail sont réellement des modifications à l'ancienne Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail. Deux projets de loi ont été déposés. Le premier, portant le n° C-253, fut présenté en première lecture à la Chambre des Communes en juin 1971, mais fut retiré par la suite. Le second, portant le n° C-183, fut présenté en première lecture en mars 1972 et reçut l'approbation de la Chambre et du Sénat trois mois plus tard. Les modifications ne s'appliquent qu'aux quelque 500 000 employés de l'État. Le reste de la main-d'œuvre relève de lois provinciales.

Nous nous sommes bornés à l'examen des articles des deux projets de loi concernant l'introduction de nouvelles techniques. Dans le projet de loi C-253, le gouvernement fédéral admettait qu'on pourrait négocier l'introduction d'un changement technique *appréciable* par une firme, lequel serait susceptible de modifier les conditions ou la sécurité d'emploi d'un nombre *appréciable* de salariés et modifier leur contrat en conséquence, si les circonstances le justifiaient. Dans le projet de loi C-183, le gouvernement modifiait la position qu'il avait prise dans le projet de loi précédent, mais laissait intact le principe ci-dessus. L'application de la nouvelle loi incombera donc au Conseil canadien des relations du travail, dont la composition et le mandat ont été changés par le projet de loi.

La difficulté fondamentale soulevée par les deux projets de loi provient peut-être de l'importance qu'ils accordent au *changement technique*; celui-ci n'est qu'un changement parmi d'autres, lesquels peuvent modifier les conditions et la sécurité d'emploi des travailleurs. Les projets de loi permettaient aussi la négociation avant l'expiration du contrat de travail, ce qui est assez insolite en Amérique du Nord. D'autre part, ils n'avaient pas de lien avec les mesures récentes prises par le gouvernement fédéral pour encourager l'innovation industrielle de pointe. Certains en ont déduit qu'on

pourrait étendre le champ des négociations avant l'expiration du contrat, et que les intérêts étrangers pourraient exploiter cette circonstance en conjoncture défavorable et au détriment des travailleurs canadiens. Il devenait peu probable que le gouvernement fédéral adoptât une législation du genre déjà adopté par l'Ontario et le Québec au sujet des préavis. Il est évident que les autorités fédérales verraient avec plaisir les provinces emboîter le pas, mais elles n'ont été suivies jusqu'à présent que par la Saskatchewan et le Manitoba. Les deux projets de loi allaient aussi à l'encontre des opinions exprimées par le Conseil économique. Dans l'état actuel des choses, les dispositions concernant le changement technique semblent donner un regain de vie au conflit patronal-ouvrier, au lieu de préparer le terrain à une entente favorable aux intérêts des deux parties.

Le projet de loi C-256 sur la concurrence fut présenté en première lecture à la Chambre en juin 1971, étant entendu qu'il serait retiré pour étude plus approfondie. Il s'appuyait sur le travail du Conseil économique, lequel avait recommandé que la législation sur la concurrence soit abordée d'une nouvelle manière, qu'elle s'appuie sur les droits civil et criminel, et qu'elle vise à améliorer la situation du consommateur dans un cadre économique dynamique. Le projet de loi C-256 donnait lui aussi l'impression d'avoir été conçu sans référence à une stratégie fédérale d'expansion de l'industrie manufacturière.

Nous avons examiné attentivement le rôle proposé pour un Tribunal des pratiques de concurrence délibérant en droit civil, donc de compétence provinciale. Le Tribunal qui aurait remplacé ainsi la présente Commission des pratiques restrictives du commerce aurait été habilité, entre autres, à entendre les demandes d'exportation et les accords de spécialisation, à approuver certains genres de fusions, à recueillir les dépositions au sujet des infractions à la réglementation contre les prix discriminatoires, à examiner les problèmes relevant de son domaine et à statuer sur certaines fusions proposées, etc. Le Tribunal et la nouvelle loi auraient pu aider ou gêner l'innovation de plusieurs façons. Ils auraient pu, par exemple, réduire le morcellement de certaines branches industrielles et encourager les exportations. Par contre, les décisions du Tribunal à ces sujets auraient pu être trop restrictives pour aider les firmes individuelles. En d'autres mots, la loi mettait en place le décor, mais laissait au Tribunal, sans mandat précis, le soin de passer à l'action.

La Loi sur les dessins industriels n'a malheureusement pas l'importance et l'influence qui devraient être les siens. La Commission royale et le Conseil économique ont tous deux étudié la loi, au cours des dix dernières années, et fait des recommandations. Selon eux, on devait la garder, mais l'améliorer. Mais cette révision est restée en suspens. La Loi sur les dessins industriels souffre de deux inconvénients particuliers: le dépôt d'un modèle est basé sur sa forme et non sur sa fonction; la Loi sur les brevets, qui concerne la fonction, a beaucoup plus d'importance que la Loi sur les dessins industriels.

Aucun des deux rapports n'a offert de solution au problème global de la révision de la loi. Pourtant, il faut l'entreprendre et améliorer et renforcer la loi, afin d'encourager les industries canadiennes à accroître leur potentiel de création de modèles, ce que le ministère de l'Industrie et du Commerce

fait déjà par divers moyens. C'est le ministère de la Consommation et des Corporations qui est chargé d'appliquer la loi, mais il n'a aucun mandat pour encourager la création de modèles ou la fabrication au Canada. L'application de la Loi sur les brevets souffre des mêmes lacunes.

Notre étude de la *Loi sur les brevets*, nous a conduit à examiner en détail certaines recommandations importantes de la Commission royale d'enquête et du Conseil économique. Des rumeurs de révision de la loi circulent depuis que le Conseil a présenté son rapport, en janvier 1971, mais elles ne se sont pas matérialisées. La Loi sur les brevets influence fortement le processus d'innovation industrielle; elle constitue un outil grâce auquel le gouvernement fédéral peut encourager ou décourager l'innovation technique. La Loi sur les brevets est actuellement impuissante et inefficace pour protéger l'inventeur et l'innovateur *canadiens*. Elle devrait, en pratique, compenser le libéralisme économique du Canada, la proportion élevée des firmes de pointe en mains étrangères et la préférence des Canadiens pour des produits de goût américain.

La Commission royale a examiné les problèmes pratiques et administratifs de la révision de la Loi sur les brevets, alors que le Conseil économique a étudié les questions de consommation, de concurrence et d'efficacité économique. Les deux groupes soulignent la nécessité de modifier le principe du régime des brevets, lequel accorde le brevet au premier inventeur, plutôt qu'au pétitionnaire présentant la première demande acceptable. Actuellement, seuls le Canada, les États-Unis et les Philippines ont un régime de brevet au premier inventeur.

L'adoption des recommandations de la Commission royale renforcerait quelque peu le régime des brevets, mais la mise en œuvre d'un certain nombre de recommandations du Conseil économique l'affaiblirait au point de le rendre inutile. Elles concernent l'importation d'articles brevetés ou d'articles fabriqués au moyen de procédés brevetés, les conditions d'attribution de licences obligatoires et la méthode de calcul du barème des redevances de licence obligatoire.

Conclusions découlant des chapitres IX et X:

39. Les modifications au Code canadien du travail ont été conçues pour permettre, grâce à des conventions collectives, d'amortir les effets néfastes des progrès techniques sur la sécurité ou les conditions d'emploi des fonctionnaires. Cependant, ces changements techniques ne sont qu'un type de changement parmi d'autres qui peuvent avoir des effets fâcheux sur l'emploi.

40. La nouvelle législation encadrant le Code du travail permet la négociation collective de l'introduction de progrès techniques avant l'expiration du contrat, ainsi que le recours à la grève, dans certains cas. Ce faisant, la loi a créé de l'incertitude à l'égard de l'introduction des progrès techniques dans le secteur de la fabrication et, de plus, elle laisse planer la possibilité que les négociations en cours de contrat portent sur d'autres types de changement. La législation actuelle renforce l'idée que les conflits sont inévitables entre patronat et ouvriers.

41. Les résultats concrets à long terme des dispositions du nouveau Code du travail concernant l'introduction du progrès technique ne seront pas connus de sitôt. Elles pourraient décourager l'innovation industrielle,

surtout si toutes les provinces adoptent des lois semblables. À court terme, et dans la mesure où elles pourraient décourager l'innovation industrielle de pointe, les nouvelles dispositions du Code du travail n'ont pas tenu compte des politiques et programmes actuels des ministères et organismes fédéraux, tels le ministère de l'Industrie et du Commerce, celui des Finances et le Conseil national de recherches.

42. Le projet de loi sur la concurrence contient certaines dispositions qui pourraient rendre l'activité manufacturière plus rentable. Il semble, néanmoins, ne pas tenir compte des autres politiques et programmes fédéraux concernant l'industrie, tels ceux sur la mainmise étrangère et la centralisation des achats de l'État. Bien que la nouvelle loi ait accompli une longue étape en fait de réglementation, il aurait été peut-être plus fructueux d'effectuer une série de petits changements, échelonnés sur une période plus longue, et étayés par l'expérience.

43. Le Tribunal des pratiques de concurrence, dont la création est proposée dans la Loi sur la concurrence, aurait de grands pouvoirs à l'égard de l'industrie manufacturière, mais on ne lui prévoit aucune ligne de conduite ou mandat précis. Il pourrait donc s'enfermer dans sa propre jurisprudence, et son existence même pourrait être mise en question pour des raisons d'ordre constitutionnel. Il est donc indispensable de revoir soigneusement les pouvoirs et les tâches du Tribunal.

44. La Loi actuelle sur les dessins industriels protège une activité qui est importante et indispensable pour le processus d'innovation. On devrait conserver cette loi, tout en renforçant ses dispositions et en précisant la protection qu'elle accorde aux modèles, afin d'aider les esthéticiens industriels canadiens. Les grandes études menées au cours des dernières années au sujet de la Loi sur les dessins industriels n'ont pas fourni suffisamment de précisions pour renforcer cette loi à l'avantage des esthéticiens industriels canadiens. C'est pourquoi il faudrait entreprendre une autre étude avec la coopération entière de ces derniers.

45. La Loi sur les brevets constitue un des outils les plus efficaces que possède le gouvernement canadien pour encourager la recherche, l'invention et l'innovation dans certaines branches industrielles. Mais la présente loi est insuffisante et n'offre pas assez d'encouragements. Il faudrait la remanier et la renforcer aussitôt que possible.

46. La Loi sur les brevets aurait certes été étayée par l'adoption des recommandations de la Commission royale d'enquête Ilsley. Par contre, les trois recommandations du Conseil économique du Canada concernant les importations d'articles brevetés, l'attribution de licences obligatoires et le barème des redevances de ces licences affaibliraient nettement les incitations contenues dans la loi.

47. L'application de la Loi sur le dessin industriel et de celle sur les brevets devrait incomber à un ministère déjà chargé d'encourager les activités industrielles et l'innovation de pointe, tel le Ministère de l'Industrie et du Commerce.

Postface

Les observations finales qui suivent portent sur l'ensemble du rapport et précisent trois aspects pratiques de l'innovation qui méritent une étude plus poussée par le Conseil des sciences ou par un organisme plus approprié¹. Elles offrent également une vue synoptique et philosophique sur le processus d'innovation.

Vers une stratégie industrielle

Dans son rapport *L'innovation en difficulté*, le Conseil des sciences a énoncé la conclusion suivante :

«Le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et l'industrie, devrait élaborer une stratégie industrielle coordonnée qui reconnaîtrait l'importance de l'innovation et donnerait la priorité aux industries capables d'innover. Il s'agirait d'une stratégie nationale dont tous les ministères et offices de l'État devraient tenir compte...»².

Il convient donc d'examiner le paragraphe suivant, extrait du discours du trône, lu par le Gouverneur général le 17 février 1972 lors de l'ouverture de la nouvelle session du Parlement :

«À l'instar de l'économie de tous les autres pays industrialisés, la nôtre doit s'appuyer sur des chefs d'entreprise imaginatifs, qui ont recours à la recherche et qui ne redoutent pas l'innovation, ainsi que sur une stratégie industrielle hautement rationalisée. À cet égard, vous connaîtrez bientôt des propositions ministérielles qui auront une immense portée sur le développement à long terme du pays : elles concernent l'utilisation de la science et de la technologie, non seulement dans le but de favoriser l'industrie, mais aussi d'assurer aux Canadiens une vie meilleure ; elles touchent également une stratégie industrielle pensée en fonction des particularités de l'économie canadienne. Dans un cas comme dans l'autre, les principes d'action du gouvernement seront exposés au cours de la session».

Ce discours aurait dû rassurer les dirigeants de l'industrie manufacturière canadienne, car leurs problèmes n'ont pas été oubliés. Il semblait aussi indiquer un changement dans la politique officielle à l'égard de l'industrie manufacturière, qui au cours des dernières années semblait faite d'éléments disparates, et paraissait parfois incohérente ou anti-industrielle.

Le découragement constaté récemment au sein de l'industrie manufacturière provient sans doute, dans une large mesure, des politiques fédérales, des conflits de compétence entre paliers fédéral et provincial, et de l'incertitude prévalant sur les marchés. En dépit des nombreux changements que l'État a apportés à sa politique industrielle, certains doutent qu'elle puisse entraîner une expansion nouvelle de l'activité manufacturière. On constate que ceux-là mêmes qui préconisent d'encourager l'industrie

¹Au moment de la rédaction, le ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce, par exemple, poursuivait une étude approfondie sur le processus d'innovation.

²Rapport n° 15 du Conseil des sciences du Canada, *L'innovation en difficulté – le dilemme de l'industrie manufacturière au Canada*, Information Canada, Ottawa, octobre 1971, p. 39.

manufacturière se montrent circonspects. Michael Barkway, par exemple, écrit dans le *Financial Times* du 31 janvier 1972 :

«Ceux d'entre nous qui furent traités d'hérétiques, au nom des idées de Howe, ne peuvent qu'applaudir à cet effort longtemps attendu, qui donne une fondation plus stable à l'économie canadienne. Mais, pour ma part, j'hésite un peu à endosser cette nouvelle doctrine. Il est encore vrai que si nous savons certaines choses, nous sommes obligés de deviner les autres»³.

Certains ne sont pas convaincus de la nécessité ou des possibilités de croissance de l'industrie manufacturière canadienne. Les uns sont d'avis que le milieu de vie et la société en subiraient de trop fortes répercussions. Les autres soulignent les limitations des pouvoirs fédéral et provinciaux pour contrer l'action outre-frontières de la législation des autres pays, et des États-Unis en particulier. D'autres encore font observer que les autorités canadiennes ne peuvent ouvrir de débouchés à l'exportation en l'absence d'accords bilatéraux ou multilatéraux. Si ces derniers existent, les firmes canadiennes doivent encore livrer concurrence aux firmes locales et aux autres exportateurs pour vendre leurs produits à l'étranger.

D'autres problèmes préoccupants se posent. Par exemple, la politique officielle n'est pas le seul facteur variable; on doit considérer de même l'envergure des marchés, les techniques, les possibilités industrielles et l'action des gouvernements étrangers. Une stratégie d'expansion industrielle doit donc avoir plusieurs calendriers et viser plusieurs objectifs, de même que s'appuyer sur des plans d'action de rechange, en prévision de bouleversements majeurs. Même dans un cadre d'entreprise limitée comme celui que nous avons au Canada, la stratégie industrielle doit faciliter les initiatives et les entreprises de l'industrie manufacturière et des firmes individuelles, sans que leur coût ne dépasse les moyens du pays. La nouvelle stratégie ne doit pas chercher à enrégimenter les énergies; elle doit plutôt constituer une base de réaction aux pressions venant de l'intérieur et de l'étranger. Sa mise en œuvre ne devrait pas non plus se faire sous la coupe du gouvernement fédéral.

La stratégie industrielle permettra peut-être de déterminer ultérieurement quelles sont les branches industrielles qui doivent prendre de l'expansion et celles qu'on peut laisser décliner. La nouvelle de la prise en considération d'une stratégie a déjà suscité bien des suppositions à ce sujet, un peu prématurément sans doute. Mais peut-être est-ce un pas dans la bonne direction, que le présent rapport a indiquée.

Comme nous l'avons montré dans les premiers chapitres, les trois paliers de gouvernement ont accumulé les lois, les réglementations, les programmes d'aide, les mesures fiscales et autres, dont certaines aident l'industrie manufacturière tandis que d'autres lui nuisent; quelques mesures visaient à éliminer les effets d'autres décisions; l'État a accru la fiscalité pour financer des programmes nouveaux, mais superflus. Si l'on éliminait certaines mesures négatives, on pourrait également supprimer la plupart des mesures correctrices correspondantes. Par exemple, la réduction du

³*Financial Times*, Montréal, 31 janvier 1972.

fardeau fiscal des entreprises permettrait de mettre en veilleuse certains programmes d'aide à la R & D.

Il n'est pas certain que le rôle d'instigateur et de coordonnateur assumé par le secteur fédéral lui permettra d'élaborer une stratégie industrielle nationale valable et de la mettre en œuvre. Chose certaine, les organismes fédéraux et provinciaux, et leurs spécialistes respectifs, ont beaucoup de travail préparatoire à exécuter. Un ministre du Cabinet québécois a déclaré, par exemple, que ses collègues et lui-même avaient songé sérieusement à élaborer une stratégie industrielle provinciale⁴. Cette dernière n'entrerait pas nécessairement en conflit sur tous les points avec la stratégie fédérale ou avec celles de l'Ontario, de l'Alberta ou de la Nouvelle-Écosse. Les gouvernements intéressés doivent, toutefois, rassembler les faits et les arguments nécessaires à la discussion. De plus, les stratégies industrielles nationale et provinciales doivent être articulées avec les stratégies correspondantes dans des domaines tels que le développement socio-économique ou l'exploitation rationnelle des ressources.

Le projet de stratégie industrielle nationale n'a pas encore subi l'épreuve du scrutin. L'expression «stratégie industrielle» a plusieurs sens. Pour certains, c'est le dernier mot à la mode lancé par Ottawa. On ne peut sous-estimer les difficultés politiques et pratiques de l'élaboration et du lancement d'une stratégie industrielle, ni les conséquences politiques et pratiques d'un échec. L'ensemble de ces difficultés et de ces possibilités d'échec constituent des entraves à long terme à l'innovation industrielle de pointe. Comme le faisait remarquer récemment un Canadien éminent, M. John J. Deutsch :

«Vous ne trouverez pas, un beau matin, une nouvelle stratégie industrielle toute prête sur votre bureau. Avant que les Canadiens puissent réaliser leurs objectifs, il leur faudra résoudre de nombreux problèmes, consentir des compromis d'envergure, concilier des échelles de valeurs différentes au cours de grands débats»⁵.

On a bon espoir, toutefois, que les débats dont parle M. Deutsch ne dureront pas trop longtemps.

Le problème de l'information

Certains aspects des communications entre l'État et l'industrie ont été analysés plus haut, et plusieurs conclusions ont été tirées. Mais, en outre, chaque partie a des problèmes d'information qui lui sont propres. Les observations suivantes portent sur le problème de l'information au sein de l'Administration publique.

Nous n'avons pu analyser qu'une petite partie des problèmes d'organisation, de répartition des compétences et de législation qui se posent aux trois paliers d'administration. Il est manifeste que le mécanisme du gouvernement au Canada est fort complexe. Il existe à la fois une répartition

⁴Déclaration de l'honorable Raymond Garneau, ministre des Finances, lors de l'assemblée annuelle de l'Association des fabricants canadiens de produits alimentaires, en mars 1972.

⁵Allocution prononcée devant l'Association des fabricants canadiens de produits alimentaires, et citée dans le *Financial Post* du 1^{er} avril 1972.

des tâches et un chevauchement des intérêts; la grandeur et certaines caractéristiques physiques du pays peuvent nuire à la diffusion de l'information, de même que les aspirations et les jalousies régionales. Ces facteurs se manifestent dans un milieu où certains aspects de la vie changent très rapidement, d'autres plus lentement et d'autres, enfin, pas du tout. Les espérances de chacun sont peut-être plus grandes que jamais auparavant, mais certaines ne visent pas à l'enrichissement. Cette évolution exerce un certain poids sur les administrations et augmente leur besoin d'information.

Le problème de l'information au sein du secteur public se pose dans ses rapports avec l'extérieur, et dans les échanges entre les divers paliers d'administration, entre les ministères, entre les divisions et les sections, et entre les individus. On a mis au point des mécanismes pour résoudre le problème du tri et de la communication de l'information. Les fonctionnaires ont reçu des directives à ce sujet. Il existe des comités; on rédige des rapports, mais on n'arrive pas à diffuser toute l'information nécessaire.

L'appareil gouvernemental est devenu si vaste et si complexe que les lacunes de l'information, au niveau de la direction des grands organismes en particulier, nuiront à l'élaboration des politiques et à la mise en œuvre des programmes. Le secteur public doit donc mettre sur pied son propre mécanisme d'information, que nul autre ne peut élaborer.

Le problème d'opportunité

On a souvent vu des hommes politiques et des fonctionnaires agir sans résolution et faire adopter des lois, rédiger des règlements, approuver des demandes dans le cadre de programmes d'encouragement lorsqu'il était trop tard, et remettre à plus tard les tâches quotidiennes des ministères et organismes de l'État.

Le facteur temps est fort important pour l'industriel qui doit livrer le produit et payer ses salariés à la date fixée. Le déroulement du temps semble moins presser le milieu universitaire, ce qui est généralement admissible. Les administrations publiques passent d'un extrême à l'autre, selon les circonstances. Elles peuvent agir rapidement en temps de crise. Elles ont de bonnes raisons d'agir lentement lorsqu'il s'agit de problèmes complexes et de questions intéressant le public, et lorsqu'il faut mener de longues négociations. Le mécanisme gouvernemental canadien semble en général fonctionner trop lentement. Un auteur inconnu écrivait un jour que «l'occasion d'une vie ne dure que le temps que dure l'occasion». Personne n'est disposé à attendre éternellement que les administrations d'Ottawa, de Toronto ou de Victoria finissent par se décider.

Le problème des objectifs

Depuis quelques années déjà, on dit que la population active du Canada est celle qui augmente le plus vite parmi les pays industrialisés. La création d'emplois pour ceux qui pénètrent sur le marché du travail a été compliquée par la nécessité de réduire en même temps le chômage de ceux qui y sont déjà et de réaffecter des masses indéterminées de population active ou non. Il faut, de plus, tenir compte de la migration continue des campagnards vers les villes et des gens des provinces maritimes vers l'Ontario, par exemple.

Si l'on néglige les problèmes de réaffectation, on peut évaluer l'enver-

gure du problème général de l'emploi au cours des prochaines années grâce à un peu d'arithmétique. D'après des données récentes recueillies par le Dr Sylvia Ostry, il faudra créer environ 2.6 millions d'emplois au Canada pendant les années 1970, pour absorber l'apport de main-d'œuvre et réduire le chômage à un niveau acceptable⁶. Le nombre moyen d'emplois créés devra donc atteindre environ 260 000 au cours de chaque année de la décennie.

On a également dit au peuple canadien que le secteur industriel créerait une grande partie des emplois à venir. Dans une étude publiée au début de 1971, le Conseil d'expansion de la région atlantique a recommandé la création de 170 000 emplois dans des provinces de l'Atlantique, au cours de la décennie 1971-1981. Le Conseil a déclaré que 50 000 de ces emplois, soit 5 000 par an, devraient se trouver dans le secteur manufacturier⁷. C'était là un objectif crucial de la stratégie élaborée par le Conseil. À la lumière de données récentes sur l'emploi à l'échelle nationale, on voit que la charge de la création de 30 pour cent des nouveaux emplois par l'industrie manufacturière paraît trop lourde. Si l'on applique ce pourcentage au nombre annuel d'emplois à créer au Canada (soit 260 000), on voit que l'industrie manufacturière canadienne devrait en créer 78 000. Si aucun potentiel n'est inutilisé et si chaque nouvel emploi coûte 20 000 \$ en immobilisations, l'industrie devra investir en moyenne 1.6 milliard de dollars chaque année dans cette opération.

Les hypothèses et les nécessités qui conduisent à de tels chiffres sont peut-être logiques ou impératives, mais elles sont bien loin de la réalité. Le retard accumulé au cours des deux années passées pèsera lourdement sur les huit années à venir, si l'on veut atteindre les objectifs fixés pour la décennie. Il est manifeste qu'ils sont déjà rendus peu réalisables, à cause des divers obstacles venant du secteur public, et étudiés dans le présent rapport, et des désavantages qu'ils entraînent pour la compétitivité des entreprises manufacturières. Il faut noter que la suppression partielle ou totale des obstacles à l'innovation technique dans l'industrie manufacturière ne lui permettrait pas de créer le nombre d'emplois prévus.

Tout comme s'envolent les espoirs de nouveaux emplois, les objectifs de production, de chiffre d'affaires, de bénéfices et autres peuvent devenir caducs et les nouveaux objectifs sociaux et d'épargne des ressources qu'on impose à l'industrie, irréalisables.

Champs d'études ultérieures

Nous n'avons qu'effleuré trois aspects importants de l'activité d'innovation industrielle, lesquels méritent une étude plus poussée.

Le premier aspect est celui du «coût de l'observation de la loi». Il importe de connaître, non seulement les sommes payées par les entreprises sous forme de divers impôts, mais aussi ce qu'il en coûte aux entreprises pour observer les lois et règlements imposés par les trois paliers d'administration pour régir l'activité de l'industrie manufacturière. Ces coûts varient selon la taille de l'entreprise, d'une branche industrielle à l'autre et d'un

⁶Tiré du *Financial Post* du 16 octobre 1971. Le Dr Ostry est maintenant Statisticienne en chef du Canada.

⁷*A Strategy for the Economic Development of the Atlantic Region, 1971-1981*, Atlantic Development Council, janvier 1971, p. 5.

emplacement géographique à l'autre. Certains sont des dépenses avantageuses, d'autres sont pur gaspillage.

Le deuxième aspect est celui des lignes de conduite, des activités et des attitudes des syndicats et de leurs membres à l'égard de l'innovation et de l'introduction des progrès techniques. Il importe de comprendre l'influence du niveau de technicité de l'occupation et de la nationalité de la fédération syndicale sur ces attitudes, et leur évolution selon l'époque et les circonstances.

Le troisième aspect est d'étude plus difficile, car il est moins tangible et fait appel à l'art des compromis politiques ou économiques. La réalité oblige à faire des compromis pour surmonter les obstacles à la réalisation d'objectifs particuliers. Nous avons brièvement analysé certaines options relatives au processus d'innovation, telle l'impartition. Il sera utile d'analyser en profondeur les caractéristiques de certaines de ces situations, afin d'identifier les facteurs déterminant le résultat d'options futures.

En dernier lieu ...

Dans tous les pays, les problèmes de l'innovation de pointe sont essentiellement des problèmes humains. Des hommes enfantent des idées, d'autres les transforment en produits que d'autres encore achètent. Ceux qui régissent le processus d'innovation, ceux qui résistent à la réglementation, et ceux qui exigent une réglementation supplémentaire sont tous des êtres humains. Les efforts canadiens d'innovation de pointe seraient beaucoup plus efficaces si les groupes qui conçoivent, agissent, réglementent ou protestent pouvaient s'entendre sur leurs domaines d'intérêts communs et sur des moyens efficaces de communication et de diffusion de l'information, et s'ils délimitaient les zones de conflits et de méfiance, pour les réduire. Cet espoir est utopique, parce que jamais tous ne seront d'accord sur tout. Mais l'impuissance à concilier certaines divergences au moment de la prise de décisions pourrait élever de nouvelles barrières entre les personnes, et créer de nouveaux obstacles à l'innovation proposée. Le Canada et les Canadiens laisseraient ainsi s'évanouir des possibilités prometteuses.

Publications du Conseil des sciences du Canada

Rapports annuels

- Premier rapport annuel, 1966-1967 (SS1-1967F)**
- Deuxième rapport annuel, 1967-1968 (SS1-1968F)**
- Troisième rapport annuel, 1968-1969 (SS1-1969F)**
- Quatrième rapport annuel, 1969-1970 (SS1-1970F)**
- Cinquième rapport annuel, 1970-1971 (SS1-1971F)**
- Sixième rapport annuel, 1971-1972 (SS1-1972F)**
- Septième rapport annuel, 1972-1973 (SS1-1973F)**

Rapports

- Rapport n° 1*, **Un programme spatial pour le Canada (SS22-1967/1F, \$0.75)**
- Rapport n° 2*, **La proposition d'un générateur de flux neutroniques intenses – Première évaluation et recommandations (SS22-1967/2F, \$0.25)**
- Rapport n° 3*, **Un programme majeur de recherches sur les ressources en eau du Canada (SS22-1968/3F, \$0.75)**
- Rapport n° 4*, **Vers une politique nationale des sciences au Canada, (SS22-1968/4F, \$0.75)**
- Rapport n° 5*, **Le soutien de la recherche universitaire par le gouvernement fédéral (SS22-1969/5F, \$0.75)**
- Rapport n° 6*, **Une politique pour la diffusion de l'information scientifique et technique (SS22-1969/6F, \$0.75)**
- Rapport n° 7*, **Les sciences de la Terre au service du pays – Recommandations (SS22-1970/7F, \$0.75)**
- Rapport n° 8*, **Les arbres...et surtout la forêt (SS22-1970/8F, \$0.75)**
- Rapport n° 9*, **Le Canada...leur pays (SS22-1970/9F, \$0.75)**
- Rapport n° 10*, **Le Canada, la science et la mer (SS22-1970/10F, \$0.75)**
- Rapport n° 11*, **Le transport par ADAC: Un programme majeur pour le Canada (SS22-1970/11F, \$0.75)**
- Rapport n° 12*, **Les deux épis, ou l'avenir de l'agriculture (SS22-1970/12F, \$0.75)**
- Rapport n° 13*, **Le réseau transcanadien de téléinformatique: I^{ère} phase d'un programme majeur en informatique (SS22-1971/13F, \$0.75)**
- Rapport n° 14*, **Les villes de l'avenir: Les sciences et les techniques au service de l'aménagement urbain (SS22-1971/14F, \$0.75)**
- Rapport n° 15*, **L'innovation en difficulté: Le dilemme de l'industrie manufacturière au Canada (SS22-1971/15F, \$0.75)**
- Rapport n° 16*, **«... mais tous étaient frappés» – Analyse de certaines inquiétudes pour l'environnement et dangers de pollution de la nature canadienne (SS22-1972/16F, \$1.00)**
- Rapport n° 17*, **In vivo – Quelques lignes directrices pour la biologie fondamentale au Canada (SS22-1972/17F, \$1.00)**

- Rapport n° 18*, **Objectifs d'une politique canadienne de la recherche fondamentale** (SS22-1972/18F, \$1.00)
- Rapport n° 19*, **Problèmes d'une politique des richesses naturelles au Canada** (SS22-1973/19F, \$1.25)
- Rapport n° 20*, **Le Canada, les sciences et la politique internationale** (SS22-1973/20F, \$1.25)
- Rapport n° 21*, **Stratégies pour le développement de l'industrie canadienne de l'informatique** (SS22-1973/21F, \$1.50)

Études spéciales

Les cinq premières études de la série ont été publiées sous les auspices du Secrétariat des sciences.

- Special Study No. 1*, **Upper Atmosphere and Space Programs in Canada**, by J.H. Chapman, P.A. Forsyth, P.A. Lapp, G.N. Patterson (SS21-1/1, \$2.50)
- Special Study No. 2*, **Physics in Canada: Survey and Outlook**, by a Study Group of the Canadian Association of Physicists headed by D.C. Rose (SS21-1/2, \$2.50)
- Étude spéciale n° 3*, **La psychologie au Canada**, par M.H. Appley et Jean Rickwood, Association canadienne des psychologues (SS21-1/3F, \$2.50)
- Étude spéciale n° 4*, **La proposition d'un générateur de flux neutroniques intenses – Évaluation scientifique et économique**, par un Comité du Conseil des sciences du Canada (SS21-1/4F, \$2.00)
- Étude spéciale n° 5*, **La recherche dans le domaine de l'eau au Canada**, par J.P. Bruce et D.E.L. Maasland (SS21-1/5F, \$2.50)
- Étude spéciale n° 6*, **Études de base relatives à la politique scientifique – Projection des effectifs et des dépenses R & D**, par R.W. Jackson, D.W. Henderson et B. Leung (SS21-1/6F, \$1.25)
- Étude spéciale n° 7*, **Le gouvernement fédéral et l'aide à la recherche dans les universités canadiennes**, par John B. Macdonald, L.P. Dugal, J.S. Dupré, J.B. Marshall, J.G. Parr, E. Sirluck, E. Vogt (SS21-1/7F, \$3.00)
- Étude spéciale n° 8*, **L'information scientifique et technique au Canada**,
Première partie, par J.P.I. Tyas (SS21-1/8F, \$1.00)
II^e partie, Premier chapitre, Les ministères et organismes publics (SS21-1/8-2-1F, \$1.75)
II^e partie, Chapitre 2, L'industrie (SS21-1/8-2-2F, \$1.25)
II^e partie, Chapitre 3, Les universités (SS21-1/8-2-3F, \$1.75).
II^e partie, Chapitre 4, Organismes internationaux et étrangers (SS21-1/8-2-4F, \$1.00)
II^e partie, Chapitre 5, Les techniques et les sources (SS21-1/8-2-5F, \$1.25)

- II^e partie, Chapitre 6, Les bibliothèques* (SS21-1/8-2-6F, \$1.00)
- II^e partie, Chapitre 7, Questions économiques* (SS21-1/8-2-7F, \$1.00)
- Étude spéciale n° 9, La chimie et le génie chimique au Canada: Étude sur la recherche et le développement technique*, par un groupe d'étude de l'Institut de Chimie du Canada (SS21-1/9F, \$2.50)
- Étude spéciale n° 10, Les sciences agricoles au Canada*, par B.N. Smallman, D.A. Chant, D.M. Connor, J.C. Gilson, A.E. Hannah, D.N. Huntley, E. Mercier, M. Shaw (SS21-1/10F, \$2.00)
- Étude spéciale n° 11, L'invention dans le contexte actuel*, par Andrew H. Wilson (SS21-1/11F, \$1.50)
- Étude spéciale n° 12, L'aéronautique débouche sur l'avenir*, par J.J. Green (SS21-1/12F, \$2.50)
- Étude spéciale n° 13, Les sciences de la Terre au service du pays*, par Roger A. Blais, Charles H. Smith, J.E. Blanchard, J.T. Cawley, D.R. Derry, Y.O. Fortier, G.G.L. Henderson, J.R. Mackay, J.S. Scott, H.O. Seigel, R.B. Toombs, H.D.B. Wilson (SS21-1/13F, \$4.50)
- Étude spéciale n° 14, La recherche forestière au Canada*, par J. Harry G. Smith et Gilles Lessard (SS21-1/14F, \$3.50)
- Étude spéciale n° 15, La recherche piscicole et faunique*, par D.H. Pimlott, C.J. Kerswill et J.R. Bider (SS21-1/15F, \$3.50)
- Étude spéciale n° 16, Le Canada se tourne vers l'océan – Étude sur les sciences et la technologie de la mer*, par R.W. Stewart et L.M. Dickie (SS21-1/16F, \$2.50)
- Étude spéciale n° 17, Étude sur les travaux canadiens de R & D en matière de transports*, par C.B. Lewis (SS21-1/17F, \$0.75)
- Étude spéciale n° 18, Du formol au Fortran – La biologie au Canada*, par P.A. Larkin et W.J.D. Stephen (SS21-1/18F, \$2.50)
- Étude spéciale n° 19, Les conseils de recherches dans les provinces, au service du Canada*, par Andrew H. Wilson (SS21-1/19F, \$1.50)
- Étude spéciale n° 20, Perspectives d'emploi pour les scientifiques et les ingénieurs au Canada*, par Frank Kelly (SS21-1/20F, \$1.00)
- Étude spéciale n° 21, La recherche fondamentale*, par P. Kruus (SS21-1/21F, \$1.50)
- Étude spéciale n° 22, Sociétés multinationales, investissement direct de l'étranger et politique des sciences du Canada*, par Arthur J. Cordell (SS21-1/22F, \$1.50)
- Étude spéciale n° 23, L'innovation et la structure de l'industrie canadienne*, par Pierre L. Bourgault (SS21-1/23F, \$2.50)
- Étude spéciale n° 24, Aspects locaux, régionaux et mondiaux des problèmes de qualité de l'air*, par R.E. Munn (SS21-1/24F, \$0.75)

- Étude spéciale n° 25,* **Les associations nationales d'ingénieurs, de scientifiques et de technologues du Canada,** par le Comité de direction de SCITEC et le professeur Allen S. West (SS21-1/25F, \$2.50)
- Étude spéciale n° 26,* **Les pouvoirs publics et l'innovation industrielle,** par Andrew H. Wilson SS21-1/26F, \$3.75)
- Étude spéciale n° 27,* **Études sur certains aspects de la politique des richesses naturelles** par W.D. Bennett, A.D. Chambers, A.R. Thompson, H.R. Eddy et A.J. Cordell (SS21-1/27F, \$2.50)
- Étude spéciale n° 28,* **Formation et emploi des scientifiques – Caractéristiques des carrières de certains diplômés canadiens et étrangers,** par A.D. Boyd et A.C. Gross (SS21-1/28F, \$2.25)