Chapitre XI

Croissance des entreprises et investissements

Le présent chapitre traite de la conjoncture qui favoriserait l'investissement dans l'économie canadienne, en particulier dans les petites et moyennes entreprises dynamiques. Nous étudions tour à tour la nécessité d'une plus grande offre globale de capital de placement, la concentration de l'épargne dans les institutions, l'influence du régime fiscal et de certains autres facteurs conjoncturels sur l'offre de capitaux de placement, ainsi que la viabilité des petites entreprises. Nous concluons par une brève étude de deux propositions de changements fiscaux susceptibles d'aider à résoudre les problèmes de l'épargne globale et du rapport risque-rendement dans l'économie canadienne.

Les petites entreprises dynamiques jouent de nombreux rôles dans notre économie. Dans certains secteurs industriels oligopolistes où les économies d'échelle ne sont pas importantes, elles peuvent accroître la concurrence en matière de prix. Comme nous l'avons indiqué à propos de la concurrence pratique au chapitre IX, dans beaucoup de secteurs d'activité, les petites entreprises ne sont pas en mesure de rivaliser avec les grandes entreprises sur le plan de la variété des produits offerts sur les marchés d'oligopoles ou de la capacité globale d'invention ou d'innovation, mais elles peuvent par ailleurs soutenir la concurrence en matière de prix, de service, d'emplacement, ou dans des secteurs particuliers d'un marché. Dans certaines industries où les grandes entreprises suivent des orientations parallèles sur le plan des prix et du service, les petites entreprises dynamiques sont à même d'augmenter la gamme des possibilités offertes aux clients. De cette façon, les consommateurs peuvent avoir à leur disposition toutes les gammes possibles de prix, de qualité et de service, mais pas nécessairement d'un seul fournisseur.

Plusieurs définitions servent à différencier les « petites », les « moyennes » et les « grandes » entreprises. Une définition établie d'après la taille (de l'avoir, du revenu ou des effectifs) est nécessairement arbitraire, mais elle est fréquemment nécessaire pour des raisons d'ordre administratif. Le ministère de l'Industrie et du Commerce, par exemple, utilise une définition pratique et compte aussi comme « petite entreprise » celle qui est indépendante et a « moins de 100 employés dans le secteur manufacturier et moins de 50 dans d'autres secteurs ».

D'autres définitions de petites entreprises s'intéressent moins à la taille comme telle et insistent plutôt sur la part relative du marché et sur le fait qu'elle est gérée par le propriétaire. La Fédération canadienne des entreprises indépendantes adopte cette façon de voir et souscrit à la définition de la *Small Business Administration* des États-Unis selon laquelle la « petite entreprise » est celle qui est « indépendante à tous égards et qui n'est pas dominante dans son domaine d'exploitation ». Dans le présent chapitre, l'expression « plus petite » est utilisée pour les petites comme pour les moyennes entreprises; nous ne négligeons pas pour autant l'importance de la distinction qui existe entre celles qui sont indépendantes et gérées par leur propriétaire et celles qui sont plutôt des « usines succursales ». De même, nous accordons toute l'attention nécessaire aux entreprises relativement jeunes ou nouvelles qui ne tiennent pas une place dominante sur leur marché propre, ainsi qu'à celles qui sont innovatrices et font partie d'industries axées sur les nouvelles technologies.

Nous nous intéressons particulièrement aux plus dynamiques des petites entreprises, celles qui peuvent à la fois s'attaquer aux positions établies des firmes dominantes dans leurs secteurs industriels respectifs et servent de base à une croissance rapide de l'économie. Ces firmes se caractérisent par le fait qu'elles présentent un risque et un rendement plus élevés (à long terme) que les entreprises, grandes et petites, qui sont plus anciennes et mieux établies. On estime communément que les sociétés prêteuses traditionnelles au Canada sont généralement peu disposées à fournir des capitaux aux entreprises à risques élevés, ce qui a pour conséquence de ralentir leur croissance (et parfois même, de les paralyser complètement).

D'autres raisons nous ont été données pour encourager d'une façon générale les petites entreprises. Il y a entre autres leur importance sociale et culturelle. Renforcer la base des petites et moyennes entreprises dans les petites villes ou dans les régions les moins industrialisées du pays peut, par exemple, aider à endiguer la migration vers les grandes agglomérations urbaines qui, malgré nos vastes régions rurales, ont fait du Canada la société la plus urbanisée du monde occidental industrialisé. Une augmentation du nombre et de la diversité des petites entreprises serait de grande valeur pour les petites agglomérations que sont actuellement les villes bâties autour d'une industrie unique. Une petite entreprise est souvent plus sensible aux différences régionales et connaît mieux les besoins du milieu que les grandes entreprises. Les petites entreprises ont également une influence considérable sur l'emploi. Il y a plus d'un million d'entreprises au Canada et la majorité d'entre elles sont petites et appartiennent à des particuliers. En 1973, 90 % de toutes les entreprises canadiennes employaient moins de 100 personnes chacune, et collectivement ces entreprises comptaient pour 60 % de la main-d'œuvre du secteur privé. Ainsi qu'il est indiqué au chapitre IX, comparé à presque tous les pays industrialisés occidentaux, le Canada a une proportion plus faible de petites et surtout de moyennes entreprises par rapport au nombre de grandes entreprises dans beaucoup de secteurs industriels. Cela est vrai en dépit du fait que les établissements les plus importants au Canada ne se comparent pas au plan de l'actif, du chiffre d'affaires ou des taux de croissance avec les plus

grandes entreprises dans le monde entier. Même lorsque les ratios de petites et moyennes entreprises au Canada sont comparables à ceux des États-Unis, il semble que les petites entreprises n'ont pas grandi autant, par rapport aux grandes entreprises, que les petites entreprises d'outre-frontière.

La plus faible proportion de petites entreprises dans certains secteurs industriels indique soit qu'il existe de hautes barrières à l'entrée dans ces industries, soit que le rapport risque-rendement prévu n'est pas suffisamment intéressant pour attirer de nouveaux investissements. Le nombre réduit de moyennes entreprises indique qu'il y a des entraves à la croissance des petites entreprises, ou que le rapport risque-rendement ne stimule pas suffisamment à cette croissance. Quoi qu'il en soit, il s'agit avant tout de savoir d'où viendront les nouvelles petites entreprises dynamiques, et si les conditions propices à leur croissance existent vraiment.

Dans les mémoires que nous avons reçus et au cours de nos audiences comme dans des discussions que nous avons eues avec beaucoup d'investisseurs, nous avons recueilli des témoignages faisant état d'entraves—insuffisance de gestionnaires compétents, de moyens de financement, de capacités techniques et de taille—à l'implantation et à la croissance, et d'un rendement trop faible pour qu'il soit intéressant d'investir dans des petites entreprises. Toutefois, il n'y avait pas unanimité au sujet de l'importance relative de ces facteurs. Selon certains investisseurs, par exemple, la principale carence réside dans le manque de compétence des gestionnaires canadiens, et des propositions nombreuses de nouveaux projets bien dirigés attireraient les moyens de financement nécessaires. D'autres soutenaient que les propositions ne manquaient pas, mais qu'il n'y avait pas de capitaux pour les financer. D'autres enfin étaient d'avis que même s'il y avait suffisamment de projets et de moyens de financement disponibles au Canada, le rapport risque-rendement beaucoup plus élevé que l'on peut trouver aux États-Unis et ailleurs limiterait grandement l'investissement chez nous. Des problèmes existent dans tous ces secteurs, mais ils sont peut-être plus accentués dans celui du financement. Nous étudions d'abord la pénurie croissante de capitaux de placement au Canada, et ensuite la situation en ce qui concerne le capital de risque.

L'OFFRE DE CAPITAL DE PLACEMENT

Les problèmes financiers des petites et moyennes entreprises doivent être envisagés dans le contexte plus large d'une pénurie croissante de capital de placement au Canada et de la nécessité d'une augmentation des bénéfices des entreprises. Au cours des sept années allant de 1970 à 1976, les Canadiens ont consacré 214,6 milliards de dollars à l'achat de machines et de matériel, à d'autres investissements, au logement et aux travaux de construction par l'État. Exprimée en dollars de 1977, cette somme représente environ 280 milliards. On estime actuellement qu'au cours de la période de sept ans commençant en 1977, le Canada aura besoin de 460 et 520 milliards de dollars d'investissements. De 30 à 35 % des investissements projetés s'appliqueront aux secteurs de l'énergie et des transports dans lesquels une partie de ces investissements

sont déjà engagés; il serait difficile de différer la majeure partie de ceux qui restent sans que notre niveau de vie ne fléchisse.

Le volume total des investissements projetés dont nous aurons besoin représente une augmentation de 2 à 3 % du produit national brut (PNB) qu'il faudra épargner et investir, par rapport à une moyenne de 22,5 % pour la période de 1970 à 1976. Malgré la « marge de fluctuation » marquée de l'économie à l'heure actuelle, on craint que le taux de croissance réelle n'atteigne pas le niveau requis pour accumuler le volume d'épargnes nécessaires au financement des immobilisations envisagées. L'investissement dans les industries de base au Canada de 1974 à 1976 avait généralement pour but le remplacement du matériel, la lutte contre la pollution et l'adaptation à de nouvelles sources d'énergie plutôt que l'aménagement de nouvelles installations pour accroître la capacité de production. Cela s'est produit en partie parce que l'industrie canadienne fonctionnait à 84-88 % de sa capacité au cours de cette période. Cependant, ce pourcentage est de plus en plus mis en doute, car ce qu'on désigne capacité inemployée comprend des installations trop inefficaces pour être utilisées ainsi que des installations qui polluent et ne peuvent donc être employées.

Le tableau 11.1 indique les sources de fonds disponibles pour investissement au cours de la période de 1970 à 1976. Les statistiques montrent que le Canada devra trouver des stimulants autres qu'une très forte hausse des taux d'intérêts pour accroître la proportion de son PNB qui constituera l'épargne nationale. Ces dernières années, la part la plus importante des fonds est venue des provisions pour amortissement qui ne représentent pas une augmentation nette de nos immobilisations. De toute façon, les provisions pour amortissement forment une part décroissante de l'ensemble des capitaux de placement. La baisse de cette part de 55 % en 1970 à 44 % en 1976 est due en grande partie à l'inflation et indique dans quelle mesure les capitaux productifs ont dû être remplacés à des coûts plus élevés.

L'autre changement d'importance est la contribution nette de l'État. L'épargne de l'État est la différence entre les recettes totales à tous les paliers de gouvernement et les dépenses courantes totales de ces gouvernements. Au cours des sept années de 1970 à 1976, l'État a investi environ la même proportion du PNB (variant entre 15 et 17 %), mais l'a fait les dernières années presque entièrement par des emprunts, abaissant ses investissements nets à presque rien. L'investissement provenant de sources non canadiennes depuis 1970 a été fort élevé, mais il a culminé en 1975 et on prévoit qu'il fléchira lentement pendant le reste de la décennie.

Le taux de l'épargne des particuliers semble avoir atteint son maximum en 1975. Le facteur principal en est l'arrivée à échéance des régimes de retraite, qui font partie de l'épargne des particuliers. Quand un régime de retraite est nouveau, il compte beaucoup de cotisants mais peu de retraités et il accumule ainsi rapidement des fonds. A mesure que le régime vient à échéance, il croît plus lentement et cesse d'orienter tout l'argent qu'il reçoit vers de nouveaux investissements. Les régimes de retraite du Canada (excepté les régimes enregistrés d'épargne-retraite) ont des dates différentes d'échéance, mais au

Tableau 11.1

Source de l'épargne brute au Canada, 1970-1976
(constitution du capital brut national)
(en pourcentage)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Épargne personnelle[1]	16,7	17,6	21,2	24,6	26,5	30,3	29,5
Gouvernement[2]	15,4	12,4	11	13	15,9	0,3	0,7
Épargnes des corporations[3]	16	14,8	15,1	16,5	12,5	11,9	13,2
Usage de capitaux[4]	55,2	51,7	49	45,3	41,5	44,7	44,3
Épargne des non-résidents[5]	−5,2	−0,9	2,9	0,8	5,4	13,2	10,4
Marge résiduelle	1,9	4,4	0,8	−0,2	−1,8	−0,4	1,9
	100	100	100	100	100	100	100
Épargne totale En milliards de dollars	17,8	20,3	23,4	29,5	38	40	45,6
En tant que % du PNB	20,7	21,5	22,2	23,9	25,8	24,2	24

Source : Statistique Canada, *Comptes nationaux : revenus et dépenses,* premier trimestre, 1977.

1. Particuliers et entreprises individuelles (épargne personnelle et rajustements pour opérations portant sur les céréales).
2. Revenus totaux, moins dépenses courantes, des gouvernements fédéral et provinciaux, des administrations locales, des hôpitaux et des régimes de retraite du Canada et du Québec.
3. Activité des corporations et des gouvernements (soit les bénéfices non répartis des corporations et des entreprises commerciales des gouvernements, majorés des capitaux d'appoint et compte tenu du rajustement pour évaluation du stock).
4. Redressement pour usage de capitaux et divers rajustements d'évaluation (des particuliers et des entreprises individuelles, ainsi que des entreprises commerciales, des corporations et des gouvernements).
5. Les épargnes des non-résidents égalent le surplus (−) ou le déficit (+) du Canada sur les transactions courantes avec les non-résidents et reflètent l'épargne mise à la disposition de l'économie par les non-résidents.

cours des sept prochaines années il faut escompter qu'ils fourniront un pourcentage plus faible de capitaux neufs qu'ils ne l'ont fait au cours des sept dernières années.

Le nombre des solutions possibles pour maintenir ou augmenter le taux de l'épargne calculé en pourcentage du PNB est limité. Une première solution serait de permettre aux taux d'intérêt canadiens d'augmenter à un niveau plus élevé (bien au-dessus des taux pratiqués aux États-Unis) sur une longue période, ce qui accroîtrait le volume de l'épargne personnelle et l'afflux de capitaux de non-résidents, mais au prix onéreux d'une dislocation économique globale et d'une nouvelle augmentation encore accentuée et peut-être démesurée de notre dette extérieure. Au milieu de 1977, la dette extérieure du Canada était de 49,7 millions; elle a donc doublé en l'espace de dix ans. Une autre solution possible serait que les gouvernements fédéral, provinciaux et locaux réduisent leurs dépenses courantes et leurs recours aux emprunts pour financer la dette.

La seule autre solution qui semble réalisable est une augmentation considérable des bénéfices des entreprises après impôts. Compte tenu de l'ouverture de certains secteurs de l'économie aux importations, et des coûts élevés de main-d'œuvre dans notre secteur manufacturier, il y a peu de place pour augmenter les marges bénéficiaires de manière que le rendement du capital puisse s'améliorer suffisamment pour attirer de nouveaux investissements. Il faut donc trouver un autre moyen d'améliorer le rapport risque-rendement et ainsi accroître le pourcentage du PNB allant en épargne et en investissement.

Le capital-actions

Un des aspects importants de la pénurie de capitaux a été la baisse du nombre et de la valeur globale des nouvelles émissions d'actions au Canada depuis 1969. Le marché des actions a été très actif à la fin des années soixante, s'est effondré en 1970 et a connu une certaine reprise en 1975 pour les émissions d'actions privilégiées, mais la stagnation persiste dans le cas des nouvelles émissions nettes d'actions ordinaires (tableau 11.2). L'augmentation des nouvelles émissions nettes d'actions privilégiées et d'obligations en 1975 et 1976 a été en partie attribuée à une « ruée sur le marché » de quelques grandes entreprises canadiennes, causée par la décision, annoncée par la Securities and Exchange Commission des États-Unis au début de 1975, selon laquelle les entreprises tenues de présenter un état de leur activité conformément aux règles de la SEC auraient également à déclarer leurs bénéfices d'exploitation indexés à l'inflation pour l'année 1976, indiquant par conséquent des bénéfices plus faibles et des rapports cours-bénéfices beaucoup plus élevés que ceux qui ont été déclarés précédemment. L'attrait qu'ont manifesté les banques à l'égard de nouvelles formes d'actions privilégiées peut également avoir contribué à cette augmentation.

Les placements auprès des investisseurs privés de nouvelles émissions d'actions semblent avoir baissé en nombre, mais augmenté en valeur numéraire de 1969 jusqu'à 1975. La plupart des émissions placées auprès des investisseurs privés sont celles de grandes entreprises se situant dans les secteurs d'activité

Tableau 11.2

Nouvelles émissions nettes d'obligations et d'actions des sociétés, Canada, 1964-1976

	Obligations		Nouvelles actions			Nombre de nouvelles émissions publiques d'actions ordinaires[5] par les compagnies			Valeur brute des nouvelles émissions d'actions par des compagnies			
	Payables en dollars canadiens[2]	Payables en numéraires canadien et étranger[3]	Actions privilégiées	Actions ordinaires	Total	Moins de $1 million	$1 million à moins de $2 millions	$2 millions à $3 millions	Moins de $1 million	$1 million à moins de $2 millions	$2 millions à $3 millions	Total
	(Millions de dollars)					(nombre de prospectus)			(milliers de dollars)			
1964	573	787	38	269	307	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1966	404	970	177	388	565	4			1,323			1,323
1968	436	734	122	436	558	13	7	4	6,077	9,1	10,06	25,237
1969	451	833	143	851	994	29	34	7	15,957	46,541	14,098	76,595
1970	1 131	1 494	101	251	352	14	3	1	5,241	3,9	2,406	11,547
1971	1 786	1 834	111	230	341	16	2	3	7,085	2,769	7,687	17,541
1972	1 551	1 623	199	420	619	7	12	8	3,602	16,205	18,535	38,342
1973	1 578	1 555	84	527	611	8	8		3,503	12,602		16,105
1974	1 551	1 778	434	304	738	5			1,274			1,274
1975	2 293	2 917	743	486	1 229	2			0,52			0,52
1976	1 239	4 244	631	569	1 180	1	1		0,375	1,815		2,19

Source : *La Revue de la Banque du Canada* (août 1977), la liste des nouvelles émissions publiée par le *Financial Post*, ainsi que les recherches de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés.

1. Comprend les offres secondaires et les titres de dette des offres conjointes d'actions et d'obligations.
2. Ne comprend que les nouvelles émissions nettes d'obligations payables en dollars canadiens (à l'exclusion des émissions offertes sur les marchés étrangers).
3. Il s'agit des nouvelles émissions nettes d'obligations payables en monnaie canadienne ou en devises étrangères (y compris les émissions en dollars canadiens offertes sur les marchés étrangers).
4. Nouvelles émissions nettes d'actions privilégiées ou ordinaires payables en devises canadiennes ou étrangères.
5. A l'exclusion des émissions de titres de compagnies minières (ou d'exploration) et de toutes les émissions offertes privément. Ne comprend pas non plus les offres conjointes d'actions-obligations et de droits (ou les offres conjointes actions-certificats), ni les émissions de dettes, de finances ou secondaires.

n.d. = non disponible.

qui ont atteint un haut degré de maturité plutôt que de petites entreprises des secteurs à risque élevé. Étant donné les taux élevés d'inflation des dernières années, les besoins de capitaux pour l'ensemble des entreprises ont à coup sûr augmenté, rendant plus frappante la comparaison entre le volume des nouvelles émissions de la fin des années soixante et les volumes des émissions récentes.

Même lorsque les nouvelles émissions d'actions reviennent à leurs volumes de 1969, les chiffres globaux masquent le fait que récemment les émissions ont été en grande partie sous forme d'actions privilégiées plutôt qu'ordinaires, et provenaient surtout de grandes entreprises (les petites et moyennes entreprises étant généralement exclues de ce genre de financement). Se procurer des capitaux pour une émission d'actions ordinaires exige un bien meilleur climat boursier que pour des actions privilégiées. Le pourcentage des émissions d'actions privilégiées par rapport à l'ensemble des nouvelles émissions d'actions est passé de 32 % en 1972 à 60 % en 1975, et à 53 % en 1976 (tableau 11.2).

Pour les petites et grandes entreprises, les montants considérables d'emprunts à long terme et d'actions privilégiées, ajoutés à des montants relativement limités de nouvelles actions ordinaires, ont entraîné des rapports d'endettement croissants au cours des sept dernières années. L'accroissement de la dette, joint à la structure financière à risque plus élevé qui en résulte, doit inévitablement s'arrêter quelque part, réduisant donc la croissance de la firme. A un moment donné, il faut soit une augmentation du capital-actions, soit un accroissement des bénéfices non répartis avant de pouvoir continuer à financer la croissance par des emprunts.

Une question connexe soulevée devant la commission à plusieurs reprises fut celle de la difficulté énorme que rencontraient les petites entreprises appartenant à des particuliers à se transformer en société publique par une émission d'actions. Si une compagnie ne peut dépasser le stade de petite société privée, il y a beaucoup moins d'encouragement à s'engager ou à investir dans de nouvelles entreprises avec l'intention d'en retirer un bénéfice à mesure qu'elles prennent de l'expansion et acquièrent de la maturité, et un tel investissement offre beaucoup moins de liquidité. Au cours des dernières années, presque aucune nouvelle émission d'actions de moins de 3 millions de dollars n'a été souscrite au Canada; il y en a eu cinq en 1974, deux en 1975, et deux en 1976 (tableau 11.2).

Le tableau 11.3 indique les frais moyens des récentes émissions publiques de titres du Canada. Nous incluons ces chiffres parce qu'ils viennent en contradiction avec l'opinion courante selon laquelle les frais fixes des petites émissions d'actions sont prohibitifs. En outre, les plus petites entreprises pourraient obtenir du financement au moyen soit d'obligations, soit d'actions privilégiées, à des taux pas plus élevés que trois points de pourcentage que les taux offerts aux plus grandes sociétés. Une petite société émettrice doit assumer des frais d'émission plus élevés qu'il s'agisse d'actions ou d'obligations, et des frais juridiques, de vérification comptable, d'impression, et peut-être de traduction, plus élevés proportionnellement qu'une société émettrice plus importante, mais les écarts ne sont pas eux-mêmes prohibitifs bien qu'ils tendent à décourager l'investisseur. Ce ne sont pas les frais qui empêchent

Tableau 11.3

Coût d'émission des titres offerts au public*
(à l'exclusion des valeurs minières),
Canada, 1974-1977

Volume de l'émission	Coût de l'émission**		
	Titres de dette	Actions privilégiées	Actions ordinaires
De 1 à 3 millions de dollars (l'émetteur n'a pas d'autres titres sur le marché)			10-12½ %
Environ 5 millions (l'émetteur n'a pas d'autres titres sur le marché	jusqu'à 7 %		10-12½ %
De 1 à 5 millions (émetteur bien connu, bonne cote de crédit)	3-4 %	5-6 %	jusqu'à 8 %
Environ 10 millions (crédit solidement établi)	2 %	4-5 %	jusqu'à 8 %
25 millions et plus (crédit solidement établi)	1½-2 %	3-4 %	jusqu'à 8 %

Source : L'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières et les recherches de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés.

Autres frais

Les frais juridiques, de vérification comptable et d'impression d'une émission publique sont d'au moins $50 000. Si l'émetteur n'a pas d'autres titres sur le marché, les frais atteignent, au bas mot, $75 000. Dans le cas d'une très grande émission, ces frais peuvent atteindre jusqu'à $150 000. Si plus d'une langue est utilisée, la traduction et l'impression entraînent des frais supplémentaires.

* Certains placements privés ont pu être faits par l'intermédiaire de firmes ou d'institutions qui ne font partie ni de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières ni d'une importante Bourse canadienne; ils ne sont donc pas inclus dans cet échantillon. Les écarts de souscription ci-dessus ne sont peut-être pas rigoureusement comparables, même dans le cas des genres d'émissions identiques par un même émetteur. Par exemple, une partie de l'émission est parfois offerte privément, ou bien l'émission est confiée à une agence qui fera de son mieux. Les frais de souscription varient aussi selon les termes et les particularités de l'émission : options à terme, gros fonds d'amortissements, et le reste. Donc, le tableau ci-dessus reflète assez bien le coût des transactions, mais il peut se présenter des cas particuliers où, pour diverses raisons, les frais d'émission se situeront au-dessus ou au-dessous de l'écart indiqué.

** Coûts variables, selon l'émission publique de titres, en tant que pourcentage de l'émission.

l'accès des petites entreprises aux marchés publics des émissions d'obligations et d'actions, mais une absence d'acheteurs à des taux de rendement analogues à ceux qui engendrent l'apport de capitaux dans les autres pays.

La majeure partie de l'épargne des Canadiens se fait par l'entremise d'organismes institutionnels : dépôts bancaires, certificats de dépôt garantis, régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), régimes enregistrés d'épargne-logement (REEL), caisse de retraite et assurance-vie. Ces institutions ont concentré leurs fonds dans des obligations, des hypothèques, des actions des plus grandes entreprises canadiennes et des titres obligataires des gouvernements fédéral et provinciaux. La concentration de l'épargne dans les organismes institutionnels s'est effectuée au détriment de l'investissement par les

Tableau 11.4

Investissements dans les régimes de retraite enregistrés, les REER et les REEL, 1970-1976

(en millions de dollars)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Régimes de retraite	728	817	964	1 093	1 310	1 416	1 605
REER	225	318	655	923	1 244	1 725	2 100
REEL					194	395	460
Total des REEL et des REER	225	318	655	923	1 438	2 120	2 560

Sources: Statistique Canada, *Les régimes de retraite au Canada*, Cat. nº 74-201; Banque du Canada; ministère du Revenu national.

particuliers dans les actions de compagnies. Les statistiques sur le revenu national indiquent que les dividendes, en pourcentage du revenu de placement des particuliers, ont fléchi de 40 % en 1966 à 19 % en 1975, tandis que les versements d'intérêt obligataire et d'intérêt bancaire sont passés de 40 à 75 % et que le revenu d'hypothèques et les autres revenus de placement sont demeurés relativement stables à 10 %.

La concentration de l'investissement dans les organismes institutionnels et la tendance des particuliers à ne pas investir dans les actions d'entreprises semblent dans une grande mesure être la conséquence des changements fiscaux appliqués en 1971 au Canada. Ces changements fiscaux ont eu pour effet d'inciter les investisseurs à placer leur argent dans des refuges fiscaux plutôt que de rechercher des gains en capital. Nous indiquons ci-après les sortes de refuges fiscaux qui sont utilisés et dans quelle mesure les fonds disponibles ne sont plus investis dans les placements de risque.

Le refuge fiscal le plus important pour les particuliers est l'exemption d'impôt sur la plus-value du principal lieu de résidence. Beaucoup de Canadiens aujourd'hui ont comme priorité l'achat de la plus grande maison qu'ils puissent financer sur une courte période.

Beaucoup de Canadiens investissent aussi en priorité dans un REER ou un REEL, qui sont tous les deux des refuges fiscaux. La plupart de ces régimes sont administrés par de grandes institutions d'une façon prudente et les fonds sont placés en majeure partie dans des titres de dette ou de grandes entreprises. Le mouvement des fonds des particuliers dans des investissements constituant des refuges fiscaux est illustré par la croissance des REER et des REEL de 1970 à 1976 (tableau 11.4).

Une solution partielle du problème du conservatisme des institutions pourrait être d'encourager les REER autogérés offrant un refuge fiscal. Plusieurs sociétés de fiducie au Canada offrent actuellement des régimes autogérés, mais ils sont coûteux à administrer et nécessitent beaucoup d'écritures pour se conformer aux exigences du gouvernement.

La possibilité suivante qu'a un particulier est de faire un placement qui rapportera $1 000 par an exempté d'impôt pour l'investissement le plus réduit

possible. Au cours des dernières années, il s'est agi de titres de dette de grandes institutions ou d'Obligations d'épargne du Canada, mais pratiquement jamais d'actions et encore moins d'actions de petites et moyennes entreprises payant de faibles dividendes.

Il apparaît manifestement que lorsqu'une industrie est considérée comme rentable, ou lorsqu'il existe des avantages fiscaux, un grand nombre de Canadiens deviennent des investisseurs actifs même si les risques sont demeurés les mêmes. Il n'y a pas eu, par exemple, de pénuries de capitaux de démarrage et d'expansion dans l'industrie du bâtiment. De nouveaux entrepreneurs et fournisseurs se sont implantés dans le secteur, et n'ont eu aucune difficulté à obtenir des fonds pour mettre en route ou élargir leur entreprise dans une industrie qui a bénéficié ces derniers temps de mesures fiscales favorables. Beaucoup de capitaux sont devenus disponibles pour la production de films canadiens et pour la recherche de gaz naturel au milieu des années soixante-dix, époque à laquelle un statut fiscal spécial a été accordé pour ces activités comportant des risques élevés.

Néanmoins, une proportion beaucoup plus grande des fonds passent par les organismes institutionnels au Canada par rapport aux États-Unis; c'est en partie la domination des marchés financiers par les institutions qui donne l'impression générale de conservatisme. Les raisons pour lesquelles les institutions elles-mêmes ne réinvestissent pas une proportion plus élevée de ces fonds dans des actions tiennent, semble-t-il, à la nature des institutions et à leurs engagements, ainsi qu'à leur organisation interne et aux systèmes de rémunération qui réduisent au minimum tout encouragement à investir dans les actions de petites entreprises.

L'offre de capitaux d'emprunt

Beaucoup de personnes ont évoqué l'insuffisance de l'offre de capitaux d'emprunt pour les moyennes entreprises. Les capitaux d'emprunt sont définis ordinairement comme étant les crédits et les prêts consentis pour une durée de un à vingt ans, mais plus couramment pour cinq à dix ans. Il y a également des écarts considérables dans la composition de la dette et du capital-actions des entreprises de tailles différentes. L'essentiel des capitaux empruntés par les grandes compagnies par actions est sous la forme d'emprunts obligataires. La principale source de capitaux à long terme pour les petites et moyennes entreprises est constituée par les prêts hypothécaires, qui représentent environ la moitié de tous les capitaux à long terme qu'elles empruntent. Les petites entreprises n'ont pas accès au marché obligataire des compagnies au Canada, mais elles ont la possibilité de s'organiser pour placer des émissions d'obligations auprès des investisseurs privés. Les petites entreprises font également un usage plus intensif du crédit à long terme sous forme de prêts consentis par des fournisseurs.

La raison de l'insuffisance de l'offre de capitaux d'emprunt pour les petites entreprises n'est pas claire, cependant. Les revenus des petites entreprises sont peut-être plus variables que ceux des grandes entreprises ou bien elles n'ont peut-être pas de « relevé de leur performance » et de ce fait apparaissent plus

risquées aux institutions prêteuses. D'autre part, les banques canadiennes sont en mesure de réaliser des bénéfices satisfaisants sans consentir de prêts comportant des risques élevés aux petites entreprises comme le font les banques des États-Unis.

Au cours des dernières années, un nombre croissant d'intermédiaires se sont montrés disposés à fournir des capitaux d'emprunt aux moyennes entreprises. RoyNat, des sociétés comme Permanent Capital Corporation à Toronto, la Banque fédérale d'expansion des entreprises, des sociétés à capital de risque, et les sociétés de crédit-bail desservent des secteurs de ce marché. Les sociétés d'assurance-vie ont contribué à la prestation de capitaux d'emprunt en prenant en garantie des hypothèques sur des immeubles commerciaux et industriels, mais au milieu de 1977 une seule compagnie d'assurance-vie détenait un nombre important de titres autres qu'hypothécaires de moyennes entreprises. Deux nouvelles banques, la Banque commerciale et industrielle du Canada et la Northland Bank, indiquaient dans leur demande de charte qu'il y avait un besoin réel au Canada de procurer des prêts à moyen ou long terme aux petites et moyennes entreprises et qu'elles avaient l'intention de fournir ces prêts. Des succursales de banques étrangères s'implantent de plus en plus dans ce secteur, en particulier dans le crédit-bail spécialisé.

Depuis 1971 on a assisté à une participation plus poussée des banques dans le domaine du prêt à terme fixe, comme l'indique le pourcentage de ces prêts par rapport à tous les prêts consentis à des entreprises. La majeure partie de cette augmentation est attribuable à des prêts consentis à des compagnies ayant un actif dépassant 25 millions de dollars, mais certaines autres compagnies avaient un actif se situant entre 10 et 25 millions. Il est probable que le nombre « réel » de prêts à terme fixe à des entreprises de toutes les tailles dépasse celui que déclarent les banques, en ce sens que beaucoup de prêts à terme fixe apparaissent dans les registres bancaires comme des prêts à vue, mais étant entendu que le prêt peut être renouvelé pour une période plus longue.

Nous ne considérons pas que l'insuffisance de l'offre de capitaux d'emprunt soit aussi grave que les autres insuffisances de capitaux traitées dans le présent chapitre. Nous le soulignons à titre d'illustration d'un autre problème auquel ont dû faire face les moyennes entreprises cherchant à financer une croissance rapide.

L'offre de capital de risque

On nous a indiqué dans plusieurs mémoires et au cours de nos audiences qu'une insuffisance de capital de risque disponible au Canada est un des facteurs de la pénurie relative de petites et moyennes entreprises dans le pays. Le capital de risque est parfois désigné sous le nom de participation spéculative; nous utilisons indifféremment les deux expressions pour dénommer la prestation de capitaux lorsque l'investissement sous forme de prêts ou de participation au capital social n'est ni sûr ni liquide. Cette situation peut naturellement survenir à maintes reprises au cours de l'expansion d'une firme, cela valant pour les grandes comme pour les petites entreprises. Le capital de

risque peut être sous la forme de participation au capital social, de titres de dette, d'obligations convertibles, ou d'une combinaison de ceux-ci. Au Canada, il y a une insuffisance non seulement de l'offre de capitaux pour les participations au capital social, mais aussi de tous les moyens de financement lorsqu'il s'agit d'investissements à risque et rendement élevés. La rareté semble toutefois plus prononcée dans le cas des capitaux pour la mise en route d'entreprises, surtout quand on fait la comparaison avec ce qui se passe aux États-Unis.

Avant la Seconde Guerre mondiale, à peu près les seuls fournisseurs de capital de risque au Canada, hors du secteur minier, étaient en fait les riches particuliers qui ont placé des fonds dans des entreprises ne se prêtant pas aux prêts bancaires traditionnels ou n'ayant pas leur place dans les portefeuilles des institutions. Après la guerre, certains de ces particuliers ont organisé des petites équipes d'administrateurs spécialisés ayant à leur disposition des fonds mis en commun comme capitaux de risque. Tout naturellement, les placements de ces firmes spécialisées de capital de risque étaient faits dans des secteurs auxquels les particuliers portaient un intérêt spécial. Canada Overseas Investments et Helix Investments, au Canada, et Rockfeller Brothers Inc., aux États-Unis, étaient au début des maisons de placement familiales. Le succès de ces firmes dirigées par des spécialistes en a attiré d'autres dans le même domaine du placement, certaines étant des filiales de grandes entreprises ou d'institutions financières, d'autres représentant des fonds communs qui n'avaient pas été utilisés auparavant dans ce type d'investissement. Nous passons maintenant au rôle des sociétés de capital de risque, des banques à charte, des particuliers et des organismes gouvernementaux dans la prestation de capital de risque.

Le rôle des sociétés de capital de risque

Les sociétés de capital de risque sont importantes non pas à cause du volume total en numéraire de leurs investissements, mais parce qu'elles ont été dans le passé une source de capital de risque pour les petites et moyennes entreprises et qu'elles pourraient accroître leur rôle dans l'avenir s'il y avait les stimulants nécessaires. Les firmes de capital de risque au Canada fonctionnent un peu différemment des maisons analogues aux États-Unis et au Royaume-Uni, la différence étant due en partie à la taille plus restreinte des firmes canadiennes.

Selon les renseignements que nous possédons, il n'y a que sept sociétés de capital de risque au Canada qui ont un capital de 10 à 15 millions de dollars, soit le minimum nécessaire pour constituer un portefeuille d'investissements diversifié desservant aussi bien les entreprises qui démarrent que les firmes parvenues à maturité. Certaines des sociétés existantes de capital de risque ont été amenées à établir leur stratégie d'investissement de façon à pallier l'insuffisance latente. Un moyen, entre autres, consiste à rechercher les possibilités d'investissement qui peuvent être réalisées en un court laps de temps. Un autre moyen est d'investir dans des placements moins risqués en évitant les investissements dans les entreprises qui démarrent ou d'autres investissements qui nécessiteront des suppléments de fonds par la suite. La stratégie la plus

courante est pour l'investisseur d'acquérir des titres de dette ainsi qu'une participation au capital-actions, s'assurant ainsi un revenu en intérêt qui l'aidera au cours des premières années, tandis que sa participation en actions peut être détenue à faible frais et vendue s'il survient une occasion favorable. Cette méthode se prête mieux aux investissements dans les entreprises étant parvenues à une certaine maturité, car une entreprise nouvelle n'a ordinairement pas la capacité d'assumer le service de la dette au cours des phases initiales de sa croissance.

Une fois qu'une entreprise dans laquelle une personne a investi parvient à la maturité et à la rentabilité, l'investisseur cherche un moyen de se dessaisir de son placement et de recycler les capitaux dans de nouveaux investissements. La façon traditionnelle de ce faire a été pour l'entreprise de se transformer en société publique. Le marché canadien des émissions n'a pas été très favorable pour les actions des petites entreprises nouvelles depuis la fin des années soixante.

La deuxième façon de se défaire de sa participation est d'organiser l'acquisition de toute l'entreprise, ou au moins de la participation de l'investisseur de risque, par une autre entreprise ou un autre investisseur. La *Loi sur l'examen de l'investissement étranger* a limité cette possibilité et, en restreignant la concurrence de la part des acheteurs étrangers, a quelque peu réduit la valeur au prix du marché des petites entreprises appartenant à des particuliers. Après les incertitudes initiales suscitées par cette loi, cependant, son effet sur le marché des petites entreprises a baissé en importance.

La troisième façon de se dessaisir de sa participation est de la revendre directement aux propriétaires de l'entreprise ou à l'entreprise elle-même. Cette possibilité est parfois prévue dans l'investissement dès le début, mais elle a pour défaut qu'il n'est pas ordinairement dans le meilleur intérêt de l'entreprise de racheter ses actions par le décaissement de rares capitaux internes. Il n'est pas avantageux, non plus, de chercher à réaliser un investissement en sortant de l'entreprise des dividendes importants.

La difficulté de se départir d'une participation dans une entreprise au Canada a contribué à ce qui est une tendance naturelle dans tous les pays, à savoir qu'au cours d'une courte période, beaucoup de sociétés de capital de risque deviennent des sociétés d'investissement à capital fixe, des compagnies d'exploitation, ou des sociétés de gestion. Cette réduction naturelle accentue la nécessité, en temps normal, de la venue de nouveaux investisseurs de capital de risque.

Le nombre des sociétés de capital de risque au Canada et le volume en numéraire de leurs investissements ont baissé d'une façon notable de 1970 à 1976. En 1970, quelque 45 grandes sociétés de capital de risque (ayant des fonds disponibles pour les investissements de plus de 2 millions de dollars chacune) étaient actives au Canada, effectuant environ 120 investissements par an. En 1976, il y avait 23 importantes sociétés de capital de risque (sans compter la Banque fédérale d'expansion des entreprises), 56 investissements ayant été effectués par 33 sociétés ou consortiums. Au nombre des sociétés de capital de risque les plus importantes qui se sont retirées ou sont en train de se

retirer du Canada, citons Charterhouse Canada Limited, Guardian Venture Group, Citicorp Venture Capital Canada Ltd, Merban Capital Corp., International Capital Corp., Nevron Capital Corp., et la division de capital de risque de MacMillan Bloedel. Les seules nouvelles sources importantes de capital de risque surgies récemment au Canada sont les quatre sociétés auxquelles la Corporation de développement du Canada a confié des fonds, plus les succursales nouvellement formées de Brascan Limited et d'Inco Limited. Les sociétés qui se sont retirées ont donné comme raisons de leur départ la détérioration du rapport risque-rendement pour l'investissement, les difficultés de se départir de son investissement et la fiscalité moins avantageuse au Canada qu'aux États-Unis.

Le montant total investi en 1976 par les principales sociétés de capital de risque était approximativement de 17 millions de dollars comparé à 6 millions et demi en 1975 et à environ 40 millions en 1970. Ces chiffres excluent les investissements dans les richesses naturelles, qui varient considérablement d'une année sur l'autre par rapport au régime fiscal des investissements des particuliers. On calcule que les grandes sociétés de capital de risque aux États-Unis ont, en comparaison, investi environ 670 millions au cours de 1976 (non compris les investissements faits par les Small Business Investment Corporations, dont il est question ci-après).

Dans l'ensemble, nous assistons donc à une réduction à la fois du nombre des sociétés de capital de risque et du volume en numéraire des investissements, les sociétés qui restent plaçant une proportion toujours plus grande de leurs capitaux dans des industries de richesses naturelles qui sont des refuges fiscaux et dans des investissements hors du Canada.

Le rôle des banques à charte

Au chapitre X du présent rapport, nous étudions l'activité des banques à charte canadiennes. Les banques à charte n'opèrent pas généralement dans le domaine du capital de risque. Les banques canadiennes utilisent parfois des techniques de prêt souples et innovatrices, telles que les débentures à intérêt conditionnel ou les actions privilégiées rachetables, mais celles-ci visent ordinairement les entreprises ayant un chiffre d'affaires ou un actif supérieur à 10 millions de dollars. Les formules de prêt spécialisées sont généralement possibles seulement dans les succursales importantes des banques s'occupant particulièrement des entreprises commerciales ou aux sièges sociaux. L'emprunteur qui veut les utiliser doit être suffisamment informé pour aller à un échelon plus élevé que sa succursale locale en vue d'obtenir de l'aide, et il doit aussi convaincre sa banque qu'il peut s'acquitter du service de la dette. Il doit être en mesure de préparer des projections à l'égard de la marge d'autofinancement, du service de l'intérêt et du service de la dette, et d'expliquer les diverses hypothèses et le raisonnement logique étayant ces projections.

Plusieurs banques à charte ont choisi soit de fournir des capitaux par l'intermédiaire de petites divisions de capital de risque, soit de prendre une participation dans les sociétés de capital de risque pour fournir de tels fonds aux petites et moyennes entreprises. La préférence des banques pour cette

formule de financement va ordinairement à un instrument portant intérêt afin d'en retirer un revenu courant, mais le financement prend également la forme de titres obligataires subalternes ou d'actions privilégiées, souvent avec des combinaisons des deux pour obtenir un taux de rendement minimum.

L'article 76 de la *Loi sur les banques* impose une contrainte aux banques en ce sens qu'il leur est interdit de détenir plus de 10 % des actions en circulation avec droit de vote d'une entreprise si leur investissement est supérieur à 5 millions de dollars; lorsque l'investissement est inférieur à 5 millions, elles peuvent détenir jusqu'à 50 % des actions. Aux termes d'une recommandation contenue dans le Livre blanc de 1976, la participation des banques à charte serait effectivement restreinte à 10 % de tout investissement de risque, plutôt qu'à 50 % pour les investissements de moins de 5 millions comme il est actuellement permis. Cela restreindrait la participation des banques en capital de risque étant donné que cette recommandation leur interdit de prendre une position qui leur permet d'acquérir une participation majoritaire soit pour protéger un investissement dans une entreprise qui est mal gérée, soit pour acheter la participation d'un autre associé qui désire se retirer. La commission trouve les recommandations du Livre blanc indûment restrictives et recommande de plus que l'article 76 soit modifié afin de porter la limite de l'investissement de 5 à 10 millions de dollars.

Le rôle des investisseurs individuels

Une autre source de capital de risque est constituée par les particuliers qui font des investissements personnels comportant un risque élevé. Il n'existe aucune donnée disponible sur le total de ces investissements, ni de mécanisme de centralisation officiel pour réunir les prestateurs et les utilisateurs de ces capitaux. Des hommes de loi, des conseillers en placement, des comptables, des banquiers et d'autres personnes mettent prestateurs et utilisateurs en rapport quand le cas se présente, mais cette façon de procéder est loin d'être parfaite. Nous n'avons pas été à même de déterminer dans quelle mesure les particuliers répondent au besoin de capital de risque, mais selon les indications fournies par les conseillers en placement et d'autres personnes, cette source, à part quelques exceptions, est limitée à des sommes relativement modestes.

Le rôle des organismes gouvernementaux

L'insuffisance de capital de risque fourni par le secteur privé est réduite par l'action des nombreux organismes gouvernementaux, à l'échelon fédéral et provincial, qui assurent une aide financière aux petites et moyennes entreprises. Nous avons relevé quatre-vingt-dix-sept programmes d'aide fédéraux et provinciaux distincts accessibles aux petites entreprises, et il en existe sans doute d'autres. Les programmes vont des organismes et des garanties de prêt à l'aide pour les programmes de formation, en passant par l'abattement d'impôt pour la lutte anti-pollution et d'autres dépenses des particuliers. Le ministère fédéral des Finances garantit, par exemple, des prêts commerciaux jusqu'à concurrence de $75 000 aux entreprises dont les revenus annuels bruts ne dépassent pas 1 million et demi de dollars pour l'achat, l'installation, la rénovation et

l'amélioration du matériel ou des locaux, ou l'achat de terrain. La Banque fédérale d'expansion des entreprises (BFEE) fournit des prêts ou des garanties de prêt. Cependant, la plupart des organismes gouvernementaux concentrent leurs opérations de prêts sur les entreprises comportant de faibles risques (bien qu'elles puissent mettre en jeu des personnes ou des régions géographiques de risque élevé). Fait exception à cette tendance la BFEE, qui s'est engagée dans le domaine du capital de risque en 1976, et au cours des dix-huit premiers mois de fonctionnement dans ce secteur a fait 51 investissements représentant un montant total de $6 300 000. Le ministère de l'Expansion économique régionale est également une source importante de fonds pour les petites et les grandes entreprises dans certaines régions du pays.

Il est difficile de classer en catégories les programmes d'aide fédéraux et provinciaux parce que leurs objectifs sont nettement différents de ceux des autres prestateurs de capitaux. Les objectifs des gouvernements englobent indifféremment la création d'emplois locaux, l'accroissement des exportations, le remplacement des importations dans une région ou dans le pays, l'introduction d'une nouvelle technologie, l'expansion économique régionale et la création de nouveaux emplois spécialisés. Souvent la condition exigée pour obtenir des fonds d'un organisme gouvernemental, en particulier des organismes fédéraux, est de fournir la preuve que ces fonds ne peuvent être obtenus d'autres sources et que le projet a peu de chance d'être mis en œuvre sans l'aide de l'État. Les nombreux critères autres que la rentabilité dont il faut tenir compte amènent les organismes gouvernementaux, en particulier provinciaux, à prendre un temps considérable avant d'approuver des demandes de prêt. Malgré les initiatives des secteurs public et privé, il existe au Canada une pénurie de capitaux de risque pour financer les petites entreprises dynamiques qui sont nécessaires pour accroître la concurrence et entraîner la croissance de l'économie.

Sociétés d'investissement dans la petite entreprise

Les États-Unis n'ont pas eu les mêmes problèmes que le Canada en ce qui concerne l'offre de capital de risque, en partie parce que la conjoncture est plus favorable aux initiatives des entreprises, et en partie parce que le rapport risque-rendement aux États-Unis est nettement meilleur, et aussi enfin, parce que la fiscalité est plus favorable à l'entreprise. La Small Business Investment Company (SBIC) créée aux États-Unis en vertu de la *Small Business Investment Act* de 1958, est un exemple qui illustre la conjoncture et la fiscalité plus favorables aux États-Unis.

A la date du 31 mars 1976, il y avait en activité aux États-Unis 325 sociétés d'investissement dans la petite entreprise représentant un actif total de 1,1 milliard de dollars (dont 43 % était emprunté). Au cours de 1976, la SBIC a investi dans 2 200 petites et moyennes entreprises, 1 225 de ces investissements étant des premiers investissements. La moitié de ces entreprises existaient depuis moins de trois ans. Le chiffre d'affaires moyen de ces nouvelles entreprises était de 2,1 millions de dollars, et elles employaient en moyenne 62

personnes chacune. Au cours de la période de six ans terminée le 31 décembre 1976, les entreprises prospères financées par la SBIC ont eu un taux de croissance moyen de 22 %, tandis que le taux de croissance moyen pour l'ensemble de l'économie américaine a été de 5 à 7 % au cours de la même période.

Des propositions demandant la création au Canada d'une société de capital de risque (SCR), semblable à la SBIC américaine, ont été formulées par diverses personnes ou organismes au cours des dernières années, notamment par Robert Grasley dans un rapport au ministre d'État, par l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières et par l'Association of Canadian Venture Capital Companies. A l'échelon provincial, l'Ontario et le Québec ont adopté des lois accordant des allègements fiscaux pour les sociétés qui investissent dans des entreprises sérieuses à capital de risque de ces provinces, et l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse ont soit proposé une loi analogue, soit manifesté un grand intérêt en ce sens. Cependant, des solutions provinciales pour régler un problème national sont nécessairement limitées dans leur portée et elles soulèvent la possibilité que les provinces se fassent concurrence au sujet des concessions fiscales. Pour être efficace, une solution fiscale au problème national de l'insuffisance de capital de risque doit venir du gouvernement fédéral.

Dans son mémoire à la commission, l'Association of Canadian Venture Capital Companies recommandait que le gouvernement fédéral accorde des licences à des sociétés spéciales de capital de risque qui investiraient dans les entreprises qui démarrent et les petites entreprises au Canada. Elle proposait que les montants investis dans des actions d'une entreprise de ce type soient totalement déductibles du revenu imposable de l'actionnaire. Il s'agirait d'une disposition fiscale fort généreuse. Les dispositions de « transfert » imposeraient le revenu de l'entreprise seulement entre les mains des actionnaires, mais non entre les mains des intermédiaires de la prestation du capital de risque. D'autres recommandations demandent notamment de porter de cinq ans à dix ans la période de report des pertes pour les petites et moyennes entreprises.

Des solutions de ce genre pourraient encourager les grandes entreprises qui ont les spécialistes en placements et en gestion à s'engager dans le domaine du capital de risque, et peut-être à soumettre leurs jeunes cadres, dans le cours de leur formation, aux problèmes de gestion que cela soulève. Cependant, la SCR n'est pas la solution pour les moyennes entreprises à croissance rapide, lesquelles grandiraient beaucoup plus vite que le volume des fonds dont disposerait la SCR, qui ne serait pas financée par les institutions.

Néanmoins, la création de la SBIC aux États-Unis indique précisément avec quelle rapidité et quelle efficacité les changements fiscaux peuvent attirer des capitaux et des entrepreneurs sur le marché. Si le gouvernement fédéral veut augmenter très rapidement l'affluence de capitaux dans les entreprises nouvelles comportant des risques et un rendement élevés, des organismes analogues à la SBIC pourraient être aussi efficaces au Canada. Des problèmes de définition et d'équité se poseraient indubitablement, et il serait nécessaire de prévenir les abus. Cependant, ces problèmes pourraient probablement être

résolus par des modifications de la loi, comme ils l'ont été avec les REEL et d'autres programmes semblables ces dernières années.

LES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE GESTION ET DE TECHNOLOGIE

Comme nous l'avons déjà indiqué, on soutient parfois que le manque de petites entreprises dynamiques ne fait qu'illustrer la rareté de projets solides. On attribue cette carence au manque d'esprit d'entreprise, de compétences en matière de direction, ou d'autres capacités techniques, ou encore à l'absence d'une « masse critique » de personnel de direction ou de techniciens hautement spécialisés dans telle ou telle région.

Une telle affirmation est évidemment difficile à prouver ou à réfuter. La formation en administration des entreprises de nos gestionnaires est relativement faible; cette carence a été le sujet d'innombrables écrits et études ces dix dernières années. On reproche aux administrateurs canadiens de prendre leurs décisions d'une façon traditionnelle sans faire preuve d'un grand esprit d'initiative et sans utiliser de méthodes scientifiques; qu'il y a un nombre insuffisant d'administrateurs bien formés et expérimentés qui peuvent renforcer par une analyse leur démarche intuitive dans la prise des décisions; ou que le niveau élevé de la mainmise étrangère sur l'industrie canadienne a produit beaucoup de cadres spécialisés uniquement dans un secteur fonctionnel limité de l'entreprise comme la commercialisation ou les services financiers, mais peu ayant de l'expérience dans l'élaboration de la stratégie globale de l'entreprise et la planification, ou dans la prise de décisions de grande portée pour l'entreprise.

Les statistiques comparatives sur la formation scolaire et d'autres traits caractéristiques des cadres moyens et supérieurs au Canada et aux États-Unis indiquent en partie l'existence d'une « carence de gestionnaires ». Selon certaines études, le cadre supérieur canadien type est plus âgé que son homologue américain, a un niveau d'éducation moins élevé, a gravi plus lentement les échelons dans l'entreprise, et est plus susceptible d'avoir été choisi en fonction de son expérience que de sa formation en administration. D'après les chiffres de 1975, les cadres au Canada comptaient une proportion plus faible de personnes ayant fait des études universitaires et, ce qui est peut-être plus significatif, une proportion beaucoup plus faible qu'aux États-Unis de personnes ayant un diplôme en administration des entreprises, ou dans des domaines connexes. Il y avait aux États-Unis trois fois et demie plus de titulaires d'une maîtrise en administration des entreprises par 100 000 habitants en 1975 qu'il n'y en avait au Canada. Le nombre des titulaires d'un diplôme en administration n'est peut-être pas un indicateur précis de l'esprit d'initiative et de la compétence en affaires, mais il indique l'importance relative que l'on accorde à la compétence en gestion et à l'esprit d'initiative dans une société.

En comparant les propositions soumises aux prestateurs de capital de risque, au Canada et aux États-Unis, la commission a constaté des différences considérables quant à la qualité et la portée de la présentation. Au risque d'une simplification excessive, disons que le mémoire canadien type est présenté par un chef d'entreprise ou un petit groupe de chefs d'entreprise, et qu'il soumet ce

qui apparaît comme une bonne proposition bien appuyée par des cadres qualifiés dans un ou deux secteurs fonctionnels; il y a cependant absence de spécialistes compétents dans les autres secteurs, et le mémoire n'indique rien de précis sur la façon dont on pourra les recruter, ni sur la stratégie à long terme de l'entreprise. Le prestateur canadien de capital de risque est ensuite placé dans la situation de devoir refuser la proposition ou de s'intéresser à trouver d'autres cadres ou gestionnaires compétents pour constituer l'équipe de direction. Les propositions américaines que nous avons vues étaient beaucoup mieux élaborées; elles contenaient non seulement une proposition, mais des plans d'expansion à court et à long terme, et semblaient provenir de chefs d'entreprise qui disposaient d'énormément de talents et de compétences.

Notre préoccupation au sujet des compétences en matière de gestion et de technique est reliée au difficile problème du maintien de conditions propices pour les nouvelles entreprises à technologie avancée. Ces sociétés méritent qu'on s'y intéresse tout spécialement pour plusieurs raisons. Ce sont assurément les entreprises les plus sensibles au manque de gestionnaires et de cadres techniques compétents, ou de personnes hautement qualifiées. Elles sont particulièrement importantes pour assurer une concurrence valable, parce que la technologie nouvelle et innovatrice permet aux nouvelles entreprises de soutenir la concurrence sur les marchés dont la caractéristique est une structure d'oligopole et un ensemble d'entreprises ayant atteint leur maturité. Même si cela n'entre pas précisément dans le cadre de notre mandat, le fait que les taux de croissance du chiffre d'affaires et de création d'emplois sont beaucoup plus élevés dans les entreprises de technologie avancée et innovatrice que dans les entreprises ayant atteint une plus grande maturité est un facteur tout aussi important en ce qui concerne les problèmes qui se posent au Canada.

Nous soulevons le problème du manque de personnel hautement qualifié dans les activités relatives à la gestion et à la technologie parce qu'il s'agit de problèmes de grande portée ayant des effets sur l'insuffisance des moyens financiers étudiée précédemment. La pénurie de personnel de direction qualifié tendra peut-être à disparaître à mesure que les cadres de direction compétents seront mieux répartis dans l'économie et que les jeunes cadres ayant une solide formation en administration des entreprises acquerront plus de maturité et d'expérience. Le problème du personnel de direction est compliqué par le degré de mainmise étrangère, la participation de l'État et la réglementation des industries dans l'économie, trois facteurs qui ne contribuent pas à la formation d'effectifs de direction solides, ainsi que par la faiblesse relative des ressources consacrées à cette formation.

LA FISCALITÉ

Après tout ce que nous avons fait valoir dans le présent chapitre, il saute aux yeux que l'épargne, au cours des prochaines années, sera insuffisante pour financer les investissements nécessaires aux entreprises et que les coefficients risque-rendement actuels et prévus demeureront insuffisants pour favoriser l'investissement de capital de risque. Ce problème et d'autres difficultés graves

qui assaillent notre économie et ont fait l'objet d'une brève étude au chapitre premier nous inquiètent profondément.

Nous croyons qu'il y a lieu de remettre davantage en question des facteurs qui, jusqu'ici, étaient considérés comme immuables. Si les problèmes auxquels nous devons faire face sont aussi profondément ancrés que nous le croyons, il nous faudra probablement, pour les résoudre, apporter des changements à l'ensemble de notre dispositif économique. Pour s'attaquer à l'essence même des problèmes, il ne suffira pas d'en considérer superficiellement les effets; nous devons tous être disposés à aller jusqu'à ce qui nous semble actuellement impensable.

Aussi, croyons-nous qu'il y aurait moyen de stimuler ce genre de réflexion si nous pouvions formuler une proposition susceptible de pousser à l'action. Pour diverses raisons, nous avons songé que le régime fiscal se prêtait bien à une telle discussion.

D'abord, l'expérience a démontré que l'économie réagit bien aux changements fiscaux. Nous en avons donné plusieurs exemples dans le présent chapitre. En second lieu, nous sommes d'avis que le régime fiscal devra être sensiblement modifié, si nous voulons relever le niveau de l'épargne et améliorer suffisamment les rendements envisagés pour attirer celles-ci vers l'investissement dans des entreprises. Le présent chapitre se prête bien à l'étude du régime fiscal, car un secteur de petites entreprises vraiment sain et solide est l'arme la plus pratique contre la concentration économique qui est inévitable dans l'économie canadienne et constitue une menace constante à la concurrence sur le marché. La santé des petites entreprises dépend de la vigueur de l'économie plus que de toute autre chose. De plus, le calcul du revenu imposable et le régime de perception de l'impôt à payer constituent de très graves problèmes pour les petites entreprises. L'impôt sur les bénéfices grève les petites entreprises d'un fardeau disproportionné, car les bénéfices non répartis sont souvent leur principale source de capitaux. Enfin, la complexité du régime fiscal entraîne, pour ces entreprises, des frais qu'elles sont les moins en mesure de supporter.

Nous formulons des propositions à cet égard, sachant bien qu'il y a désaccord au sujet des répercussions des modifications fiscales sur l'épargne et les investissements. La plupart des observateurs sont d'avis que l'investissement est conditionné par les coefficients risque-rendement envisagés plutôt que par des modifications fiscales à court terme. Nous reconnaissons aussi que des changements destinés à favoriser l'investissement seront peut-être moins efficaces une fois appliqués à une économie industrielle qui, depuis 1975 jusqu'au moins au premier trimestre de 1977, a fonctionné à moins de 85 % de sa capacité. Néanmoins, nous considérons les changements fiscaux comme une tentative à long terme de modifier de façon permanente l'équilibre risque-rendement plutôt que de remédier, à court terme, à nos problèmes économiques. C'est pourquoi nos observations portent sur la modification possible des fondements de la fiscalité et, en particulier, sur les changements qui auront pour effet de combattre le préjugé qui existe contre les investissements sous forme de capital-actions et en faveur de l'épargne confiée à des institutions.

Plusieurs des témoins que nous avons entendus ont parlé de nouvelles déductions ou abattements qui seraient destinés à encourager et à stimuler soit les petites entreprises, soit le commerce en général. Or, comme nous l'avons déjà remarqué, il faudrait faire davantage. Nous invitons donc les autorités à considérer de nouveau deux aspects essentiels du régime fiscal. Plus précisément, nous voulons savoir si l'imposition des gains en capitaux en vaut vraiment la peine et s'il y a lieu d'imposer les revenus des entreprises à l'étape où ils le sont à l'heure actuelle.

Nous reconnaissons que les deux idées que nous venons d'énoncer sont radicales. Elles auraient des effets économiques à long terme, y compris peut-être des conséquences profondes pour les revenus de l'État dont l'insuffisance devrait sans doute être compensée par la réduction des dépenses ou de nouveaux impôts, ou les deux; or, certaines de ces solutions seraient sans doute très pénibles. Nous savons que les recommandations formulées ci-dessous ne constituent peut-être pas le meilleur moyen de faire face à la pénurie d'investissements ou qu'elles pourraient être impossibles à appliquer pour diverses raisons. Néanmoins, le problème est si important, à notre avis, que l'étude et la discussion de ces sujets devraient être amorcées sur le champ afin que les modifications, quelles qu'elles soient, puissent être effectuées le plus tôt possible. Nous ne considérons pas ces recommandations comme définitives; nous voulons plutôt mettre en lumière les problèmes qui se posent et nous efforcer d'y trouver des remèdes. Nous souhaitons que la réaction à nos propositions se présente sous forme de solutions de rechange plutôt que de critiques négatives ou de simples réfutations.

Impôt sur les gains en capital

Le Canada a commencé à imposer les gains en capital en 1972 parce que le Parlement a reconnu qu'il était inéquitable d'imposer le revenu ordinaire dans sa totalité et d'exempter les gains en capital. Il s'agit là d'un point de vue parfaitement sensé du point de vue équité, même si on ne l'a pas poussé jusqu'à sa conclusion logique, car la moitié seulement des gains en capital sont assujettis à l'impôt. En outre, le type de gain en capital dont la plupart des gens espèrent bénéficier un jour ou l'autre, celui qui provient de la vente de la résidence principale, en est totalement exempté.

Les rendements estimatifs de l'impôt sur les gains en capital sont passés de 54 millions de dollars en 1972 à 235 millions en 1976 dont un peu moins de la moitié ont été payés par les corporations. Ce sont là des sommes vraiment modestes, surtout quand on les compare au produit total de l'impôt fédéral de plus de 32,4 milliards de dollars en 1976-1977. Il est vrai que le marché boursier a été stagnant la majeure partie du temps, depuis qu'existe l'impôt sur les gains en capital, et que le rendement de l'impôt devrait augmenter si le marché devient plus actif. (La question de savoir dans quelle mesure l'existence même de l'impôt sur les gains en capital encourage la stagnation du marché fournit matière à ample discussion.) Les modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, toutefois, y compris la décision d'exempter le premier 1 000 dollars de gain en capital, de dividendes et de revenus d'intérêt (l'exemption ne

s'appliquait auparavant qu'aux dividendes et aux intérêts) modifiera encore l'assiette de l'impôt sur le gain en capital.

En échange d'une maigre somme en revenu d'impôt et d'une mesure partielle pour établir plus d'équité, on a rendu le système fiscal canadien beaucoup plus complexe et onéreux à appliquer. Il s'agit de savoir si cela en valait la peine. Nous ne le pensons pas. Il n'y a aucune raison d'escompter que l'impôt sur les gains en capital constituera un jour une part importante des recettes fiscales de l'État. Cela ne se produira certainement pas tant que l'économie canadienne demeurera dans son marasme actuel, et l'existence de cet impôt est un facteur déprimant que l'économie a difficilement les moyens de se permettre en ce moment. Tel qu'il fut conçu, l'impôt sur les gains en capital ne devait pas apporter beaucoup sur le plan de l'équité et dans ce sens, les plus récentes modifications des lois fiscales constituent un autre pas en arrière. Il en résulte une disposition supplémentaire compliquée et coûteuse au système fiscal ainsi qu'un élément qui décourage l'investissement dans les entreprises et qui n'offre en contrepartie que très peu d'avantages.

L'abolition de l'impôt sur les gains en capital vaudrait la peine parce qu'elle simplifierait le système fiscal à peu de frais du point de vue revenu et équité, et contribuerait en outre à créer un meilleur climat pour l'investissement au Canada. Il ne fait aucun doute que ce dernier avantage est souhaitable et même nécessaire.

Imposition du revenu tiré d'une entreprise

Le revenu tiré d'une entreprise, rappelons-le, n'est pas la même chose que le revenu des compagnies par actions, car beaucoup d'entreprises ne sont pas constituées en corporations. En outre, beaucoup de compagnies ont des revenus comme le revenu de placement et les gains en capital, qui ne sont pas des revenus tirés d'une entreprise. La distinction entre le revenu tiré d'une entreprise et le revenu d'une compagnie par actions est importante sur le plan théorique, mais l'est peut-être moins quantitativement. Nous reviendrons à cette distinction plus loin, mais pour le moment nous traitons du revenu d'une compagnie par actions comme si c'était la même chose que le revenu tiré d'une entreprise.

Si le revenu d'une compagnie par actions est imposé, un système fiscal doit trancher le problème que pose la question de savoir s'il faut imposer les dividendes, et comment les imposer, parce que naturellement les dividendes sont une distribution du revenu de la compagnie. Si les dividendes sont également imposés entre les mains des actionnaires qui les reçoivent, il y a une double imposition du même revenu parce que la compagnie n'est qu'un intermédiaire.

Avant 1972, le Canada a amélioré cette double imposition de plusieurs façons. Premièrement, les bénéficiaires de dividendes étaient tenus d'inscrire les dividendes dans leur revenu et de calculer l'impôt sur le revenu total aux taux appropriés d'imposition des particuliers, mais on leur a permis de déduire de l'impôt à payer un crédit d'impôt pour dividendes s'élevant à 20 % du dividende net. Deuxièmement, les compagnies par actions ont été autorisées à

payer un impôt supplémentaire spécial de 15 ou 20 % sur certains montants du revenu de la compagnie qui avaient déjà supporté l'impôt réglementaire sur les revenus des compagnies au moment où le revenu avait été gagné. Les 80 % ou 85 % restants pouvaient ensuite être distribués sans qu'ils soient de nouveau imposés entre les mains des actionnaires. Les dividendes versés par une compagnie par actions à une autre n'étaient généralement pas imposés du tout, mais ils étaient imposés de la façon habituelle, il va sans dire, quand ils étaient versés en fin de compte à chaque actionnaire. De cette façon expéditive, les actionnaires recevant des dividendes se trouvaient à obtenir une compensation pour l'impôt qui avait été payé par la compagnie au moment où le revenu avait été gagné pour la première fois.

Parmi les autres changements, la réforme du régime fiscal canadien en 1972 a cherché à rendre le système du crédit d'impôt pour dividendes plus précis, afin que le revenu d'une compagnie par actions soit imposé entre les mains des actionnaires individuels à leurs taux d'imposition personnels, comportant un crédit total pour l'impôt payé par la compagnie au moment où le revenu a été gagné. Les impôts spéciaux de 15 et 20 % furent abolis ou limités au revenu des compagnies par actions gagné avant 1972. Le système fiscal concernant les compagnies est plus compliqué que ne le donne à penser cette brève explication, en partie parce qu'il doit également tenir compte du problème des gains en capital gagnés par les compagnies et distribués par la suite comme dividendes. Ce qui est intéressant à ce point de vue, c'est qu'il n'y a plus vraiment à proprement parler d'impôt sur le revenu des compagnies comme tel. Les compagnies payent effectivement de l'impôt sur le revenu à mesure qu'elles le gagnent, mais cet impôt est en réalité un paiement par anticipation au nom des actionnaires. Quand une compagnie paye des dividendes, l'impôt qu'elle a payé précédemment en tant que corporation est, en fait, remboursé ou défalqué de l'impôt que les actionnaires résidant au Canada sont ensuite tenus de payer sur les dividendes. Les actionnaires non résidents sont assujettis à une retenue fiscale supplémentaire de 15 ou 25 %, mais ils peuvent normalement défalquer cette retenue fiscale de l'impôt qu'ils paieront dans leur propre pays sur leur revenu total, y compris leurs dividendes canadiens.

Il convient de noter que la méthode de « majoration et crédit », selon laquelle l'impôt sur le revenu des compagnies est transmis aux bénéficiaires de dividendes, est devenue constamment plus arbitraire et plus généreuse à l'égard des actionnaires. Initialement, le bénéficiaire de dividendes majorait son dividende d'un tiers, incluait cette somme majorée dans son revenu, calculait son impôt personnel, et déduisait ensuite de l'impôt à payer le montant dont il avait majoré le dividende, c'est-à-dire un tiers du dividende qu'il recevait. En supposant que la compagnie avait déjà payé un impôt de 25 % sur le revenu qu'elle avait gagné, la formule « majoration et crédit » était jugée pour ainsi dire neutre; le montant global des crédits aux actionnaires résidents n'était ni supérieur ni inférieur au montant d'impôt payé par la compagnie sur le revenu auquel était imputé le dividende payé.

Dans la mesure où les taux d'imposition fédéraux et provinciaux du revenu des compagnies étaient de plus ou de moins de 25 %, la formule « majoration et

crédit » ne rendait pas aux actionnaires l'impôt total payé par la compagnie, ou bien elle rendait trop. Le crédit d'impôt est à peu près exact dans la mesure où le dividende est payé par imputation sur le revenu qui est imposé au taux plus bas ou des « petites entreprises » de 25 %, par exemple. La réduction de 5 % de l'impôt sur les bénéfices des compagnies tirés d'entreprises manufacturières ou de transformation peut aboutir à un crédit excédentaire pour les actionnaires de ces compagnies.

Les modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* de 1977 ont porté la majoration et le crédit d'un tiers à 50 %. Selon cette formule modifiée, les actionnaires résidents, autres que ceux se trouvant aux paliers d'imposition du revenu personnel les plus élevés, récupèreront davantage, grâce au crédit d'impôt pour dividendes, que ce que la compagnie aura payé en premier lieu sur leur part proportionnelle du revenu de la compagnie. Le Canada est donc passé depuis 1971 d'une position où il y avait une réduction du taux de l'impôt par suite de double imposition du revenu des compagnies à une position où le revenu d'une compagnie par actions a de fortes chances d'être imposé moins fortement que la plupart des autres catégories de revenu.

Nous ne faisons aucune recommandation particulière sur ce que devrait être le taux équitable d'imposition du revenu des compagnies par actions, ni sur la question de savoir si cette catégorie de revenu doit être imposée davantage ou moins que les autres catégories de revenu. Nous nous demandons seulement si le *moment* pour imposer le revenu des compagnies est bien choisi. Le système fiscal doit-il, comme à l'heure actuelle, prévoir l'imposition du revenu des compagnies par actions à mesure qu'il est gagné et rendre cet impôt (ou un montant plus ou moins élevé) aux actionnaires résidents quand ils reçoivent les dividendes et paient l'impôt? Ou bien doit-il exempter le revenu des compagnies par actions pourvu qu'il soit utilisé dans l'entreprise, l'impôt devenant payable seulement quand ce revenu est réparti?

Nous sommes favorables à la dernière solution, pour plusieurs raisons. En premier lieu, l'imposition selon ces conditions devrait aider grandement la petite entreprise, parce que si les bénéfices non répartis qui sont sa principale source de capital d'expansion ne sont pas réduits par l'impôt, le montant global disponible pour réinvestir dans l'entreprise sera considérablement augmenté. Deuxièmement, et cela s'applique aux bénéfices des grandes comme des petites entreprises, les bénéfices ne sont pas vraiment disponibles pour utilisation privée ou publique tant qu'ils sont employés d'une façon productive dans l'entreprise. Les chiffres que nous avons cités précédemment dans le présent chapitre montrent d'une façon manifeste la nécessité d'accroître les investissements et révèlent que la part que devraient fournir les bénéfices non répartis des compagnies ne sera absolument pas disponible. Un aménagement du système fiscal modifiant le moment auquel les bénéfices non répartis des compagnies sont imposés répondrait parfaitement à ce problème.

En outre, l'inflation a sapé à sa base même la façon d'évaluer le revenu. Du fait que les bénéfices déclarés dans beaucoup d'industries sont illusoires, le taux d'imposition réel du revenu d'une compagnie est beaucoup plus élevé que le taux visible. Nous ne croyons pas que les comptables ou qui que ce soit

pourront concevoir un moyen de tenir compte de l'inflation qui donnera une évaluation plus exacte du revenu imposable, si ce n'est que parce que l'inflation touche les entreprises de façons différentes. Il ne s'agit pas d'un problème de comptabilité, comme beaucoup semblent le supposer. Le problème tient plutôt à ce que l'unité de mesure, la monnaie, sur laquelle doivent se fonder les comptables pour exercer leur travail, est devenue un indicateur de valeur auquel on ne peut plus se fier. Reconnaissant d'une façon très limitée le problème de l'inflation, les modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* de 1977 ont prévu une déduction de 3 % sur les stocks pour compenser, dans une certaine mesure, les effets de l'inflation et les bénéfices illusoires sur les stocks. Cette méthode est, à notre avis, un simple palliatif, et une autre complication introduite dans le système fiscal.

Le point fondamental est qu'il n'est plus possible d'évaluer le revenu d'une entreprise avec suffisamment de précision aux fins de l'impôt et, point également important, d'une manière pouvant être appliquée équitablement à toutes les entreprises. Il ne peut y avoir d'équité dans un système fiscal lorsque l'élément qui est à la base du système, le revenu, signifie des choses différentes selon le genre d'activité qui engendre ce revenu.

Une autre raison milite en faveur du report d'impôt pour le revenu des entreprises : les dispositions relatives à l'impôt sur le revenu qui déterminent ce qu'est le revenu tiré d'une entreprise, ajoutées à celles qui s'appliquent aux compagnies par actions comme telles, sont de loin les plus longues et les plus complexes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. S'il était possible de concevoir un impôt s'appliquant au contraire aux répartitions de dividendes des compagnies par actions, il serait sans doute possible de simplifier la loi. Nous ne prétendons pas avoir prévu et trouvé les solutions à tous les problèmes techniques que soulèverait un tel changement. Il ne fait pas de doute que le changement ne s'effectuerait pas sans difficultés, au moins pendant la phase transitoire.

Il n'en reste pas moins que quiconque comprend les subtilités de l'actuelle *Loi de l'impôt sur le revenu* reconnaîtra volontiers qu'elle est à n'en pas douter la plus compliquée de toutes. Les ressources consacrées par les hommes d'affaires et leurs conseillers spécialisés à la comprendre et à s'y conformer n'ont jamais, à notre connaissance, été calculées, mais il est plus que certain qu'elles sont énormes. En outre, le gros des dépenses et des frais d'administration qu'assume le gouvernement pour assurer la mise en application de la loi découle des articles de la loi qui portent sur l'imposition du revenu tiré d'une entreprise et d'une compagnie par actions. Les frais ne se limitent pas aux charges de fonctionnement des ministères des Finances, de la Justice et du Revenu national, et aux salaires et honoraires payés aux conseillers en fiscalité dans le secteur privé. Il y a également les frais que cela occasionne pour la société en général d'avoir tant de spécialistes travaillant à la tâche stérile de se conformer à la loi de l'impôt. En plus des autres raisons qu'il y a de réexaminer la façon dont est imposé le revenu tiré d'une entreprise ou d'une compagnie par actions, nous pensons que l'épargne probable en frais administratifs rendrait la réforme d'autant plus valable.

Toute révision du système fiscal dans le sens que nous le recommandons soulève quelques problèmes graves et nous allons décrire brièvement les plus évidents.

Premièrement, si l'impôt sur le revenu des compagnies par actions tel que nous le connaissons actuellement était aboli, cela aurait de sérieuses répercussions sur les recettes de l'État. Le produit de l'impôt sur le revenu des compagnies par actions est évalué à 6,42 milliards de dollars pour 1976-1977, soit près de 20 % du total des recettes fiscales fédérales. Ce chiffre est surestimé dans la mesure où le crédit d'impôt compensatoire pour dividendes réduit le produit de l'impôt sur le revenu personnel.

Nous ne connaissons aucun moyen de prévoir quel effet l'abolition de l'impôt actuel sur le revenu des compagnies par actions aurait sur les versements de dividendes. Puisque l'abolition de l'impôt doublerait (grosso modo) le montant des bénéfices pouvant être répartis en dividendes, on peut raisonnablement escompter une certaine augmentation des versements de dividendes, et cela naturellement se traduirait par une hausse de l'impôt personnel qui tendrait à compenser la perte de revenu provenant de l'impôt sur le revenu des compagnies par actions. Une augmentation des paiements de dividendes, ajoutée au fait que l'impôt sur les compagnies par actions serait aboli, entraînerait presque certainement une amélioration notable des perspectives des entreprises et de l'investissement, et cela se refléterait dans une hausse des valeurs des actions et une augmentation du produit de l'impôt sur les gains en capital (si cet impôt était maintenu).

A l'encontre de cela, les milieux d'affaires pourraient considérer l'abolition de l'impôt actuel sur les compagnies par actions principalement comme un moyen d'ajouter au capital d'expansion et de réduire les prix. Ces deux objectifs sont hautement souhaitables en eux-mêmes, surtout maintenant que les capitaux de placement semblent délaisser le Canada et que l'industrie canadienne devient de moins en moins concurrentielle. Si l'épargne d'impôt était utilisée principalement de ces façons, cependant, les recettes du Trésor public baisseraient sans doute fortement.

Il est facile de dire qu'il est impossible à un gouvernement de réduire d'un seul coup ses recettes fiscales de 19 %, mais il vaut la peine de rappeler que les recettes fiscales fédérales ont *augmenté*, dans l'ensemble, de plus de 350 % au cours des dix ans allant de 1967 à 1977. La perte immédiate de revenu qui résulterait même d'une modification soudaine de l'imposition du revenu des compagnies par actions ne semble pas si difficile à supporter quand on l'envisage en fonction du taux auquel les recettes fiscales de l'État ont augmenté ces dernières années. Néanmoins, tout remplacement de l'impôt actuel sur le revenu des compagnies par actions par un impôt sur les distributions de dividendes devra être effectué progressivement. En outre, la réforme de l'impôt sur les compagnies par actions dans le sens de notre recommandation pourrait bien justifier la réduction ou l'élimination de certains autres allégements fiscaux.

On a dit que la fiscalité était l'art de plumer la volaille avec le moins de gémissements possible. Un impôt sur les compagnies par actions est beaucoup

plus intéressant politiquement qu'un impôt sur les revenus des particuliers parce que, dans notre système électoral, les entreprises n'ont qu'une possibilité limitée de regimber. Mais l'intérêt que peut représenter politiquement un impôt sur les compagnies par actions pourrait bien être une des raisons les plus fortes de le supprimer. Beaucoup de gens disent qu'il faudra refréner l'appétit de recettes fiscales de l'État pour que l'économie puisse prospérer. S'il en est ainsi, il se peut que le meilleur moyen d'introduire une discipline salutaire autant que nécessaire dans les finances publiques soit de rendre la perception de l'impôt plus douloureuse politiquement qu'elle ne l'est à l'heure actuelle.

Un impôt sur les distributions de dividendes par les compagnies ne pourrait être qualifié de retenue fiscale, car le taux devrait être considérablement plus élevé que le taux de 15 % qui est actuellement stipulé dans les conventions fiscales internationales dont le Canada est signataire. Il n'est pas réaliste d'escompter une révision totale et prochaine de ces conventions. L'impôt sur les distributions de dividendes devra frapper les compagnies canadiennes résidentes, mais être assis sur les montants distribués ou censés être distribués aux actionnaires, et non sur le revenu gagné par les compagnies. Cela n'exclurait pas l'octroi aux Canadiens résidents d'un crédit d'impôt (avec ou sans formule de majoration) calculé sur les montants reçus par eux de ces compagnies.

La simplification que nous espérons disparaîtrait si les distributions de dividendes devaient être analysées en fonction du type de revenu de compagnie par actions sur lequel sont imputés les dividendes. Nous estimons pour cette raison que l'impôt doit s'appliquer simplement aux répartitions de bénéfices des compagnies par actions. Mais cela signifierait, par exemple, que les gains en capital des compagnies par actions seraient imposés en totalité à leur répartition (même si l'impôt sur les gains en capital était par ailleurs aboli). Toutes les distributions de dividendes aux actionnaires (y compris, probablement, les dividendes en actions mais pas les véritables remboursements de capital) seraient frappées de l'impôt sur la distribution, et toutes les distributions comporteraient le droit à tout crédit d'impôt pour dividendes qui aurait été fixé. Le système que nous recommandons est un peu moins symétrique que le système actuel, mais nous préférons franchement la simplicité à la symétrie, même si un report de l'impôt sur les bénéfices non répartis n'irait pas sans susciter quelques difficultés.

Le type de changement fiscal que nous préconisons en inciterait plusieurs à rechercher des techniques pour éviter le nouvel impôt, en particulier, des moyens de « dépouiller » les surplus des compagnies sans avoir à être soumis à l'impôt sur la distribution de dividendes. Selon toute probabilité, cependant, toutes ces méthodes pour éviter l'impôt seraient de nouvelles variations sur un thème déjà éculé. L'administration du fisc a résolu le problème du « dépouillement des surplus » avant même la « réforme fiscale » de 1972. Ce problème des techniques pour éviter l'impôt ne nous inquiète donc nullement. D'ailleurs, la simplicité d'un système d'imposition des distributions de dividendes faciliterait peut-être le moyen de faire obstacle aux méthodes qui pourraient être imaginées pour échapper à l'impôt. Il ne fait pas de doute qu'il devra y avoir un

certain nombre de règles « présumant » qu'il y a eu distribution de bénéfices dans certaines circonstances.

Un revenu autre que le revenu tiré d'une entreprise reçu par quelques entreprises au moins, sinon toutes, devra être imposé comme revenu reçu plutôt que distribué, sinon il y aurait un report d'impôt excessif par l'utilisation des sociétés de portefeuille. La loi peut devoir « présumer » qu'un montant égal au revenu d'une compagnie non tiré d'une entreprise (y compris les gains en capital) est distribué dans l'année qu'il est reçu. Une autre solution serait un impôt sur tous les revenus, ou la plupart d'entre eux, non tirés d'une entreprise, à un taux suffisamment élevé pour être sûr qu'ils ont été effectivement distribués dans l'année qu'ils ont été reçus.

Une distinction entre le revenu d'une compagnie par actions tiré d'une entreprise active et celui qui provient d'un placement passif fait par une compagnie par actions engendre des problèmes de définition, et nécessite également une répartition des dépenses entre au moins ces deux catégories de revenu. Ce ne sont pas des problèmes sans importance, loin de là, mais la plupart des difficultés pourraient, là aussi, être évitées par des règles d'équité simplifiées. Si, par exemple, le revenu brut d'une compagnie par actions non tiré d'une entreprise ne dépassait pas, mettons, 10 % du revenu total, son revenu total pourrait être considéré comme revenu tiré d'une entreprise. La plupart des compagnies par actions engagées activement dans une entreprise commerciale ou industrielle et n'ayant des revenus locatifs ou d'intérêts que minimes et occasionnels, par exemple, n'auraient pas à se préoccuper des dispositions visant à rendre obligatoire la répartition du revenu ne provenant pas d'une entreprise.

Même si un crédit d'impôt, joint à une formule contraignant à distribuer tout revenu de placement, devrait faire l'affaire dans le cas de beaucoup de sociétés de portefeuille et d'autres intermédiaires, il pourrait être nécessaire de restreindre le crédit dans certains cas. Les intermédiaires exempts d'impôt comme les régimes de retraite et les caisses de retraite pourraient se voir refuser un crédit d'impôt afin qu'ils soient soumis, de fait, à un impôt sur le revenu provenant de dividendes. Il semble clair, d'après les chiffres que nous avons cités précédemment dans ce chapitre, que le système fiscal a été généreux envers ces régimes, avec le résultat que les flux d'investissements ont subi une distorsion. S'il est souhaitable de réduire l'attrait de ces organismes d'investissement, il serait préférable de le faire en leur refusant un crédit d'impôt plutôt qu'en restreignant la déductibilité des contributions versées à ces régimes. Il pourrait également être nécessaire de réduire ou de refuser le crédit d'impôt à certains autres intermédiaires financiers comme les fonds mutuels et les compagnies d'assurance. De plus, des restrictions sélectives de ce genre réduiraient la perte de recettes fiscales pour le Trésor public.

Le revenu des entreprises non constituées en compagnies par actions au Canada n'est pas important globalement (7,4 % du revenu personnel total déclaré en 1974), parce que la majeure partie de l'activité économique et industrielle, des grandes comme des petites entreprises, s'effectue par l'intermédiaire des compagnies par actions. Il se pose la question de savoir comment

le revenu tiré d'une entreprise non constituée en corporation doit être imposé si le revenu des compagnies par actions est exempté d'impôt. Une autre solution serait de permettre qu'on l'impose comme revenu entre les mains des propriétaires et des associés, comme c'est actuellement le cas, en se disant que la plupart des entreprises non encore constituées en corporations se conformeraient alors à la formalité relativement simple de la constitution en corporation pour profiter des avantages du nouveau régime d'imposition des compagnies par actions. Une troisième solution serait de permettre aux entreprises non constituées en corporations d'opter pour que les règles sur l'imposition des compagnies s'appliquent à elles, même si elles ne sont pas effectivement constituées en corporations. En outre, il pourrait être plus simple, peut-être, de permettre aux membres des professions libérales et aux agriculteurs, par exemple, de calculer leur revenu selon la comptabilité de caisse, comme ils pouvaient le faire avant 1972. Des dispositions visant à mettre les entreprises non constituées en corporations sur un pied à peu près équivalent à celui des compagnies par actions seraient préférables à des dispositions compliquées ayant pour but d'établir une égalité de traitement parfaite.

Chapitre XII

La propriété, le contrôle et la direction des grandes entreprises

Dans le présent chapitre, nous examinons quelques caractéristiques des grandes entreprises ainsi que les pouvoirs qui leur sont conférés à titre de personnes morales. Nous analysons, entre autres, la structure juridique de la corporation, ainsi que le rôle qu'exercent, en vertu de la loi, les actionnaires et les administrateurs. Nous formulons diverses propositions de réforme de structure et traitons des conflits d'intérêts qui peuvent surgir à l'intérieur d'une corporation.

Les grandes sociétés canadiennes sont constituées selon un modèle qui regroupe trois éléments fondamentaux prévus dans la loi : les actionnaires, les administrateurs et la direction. Ces composantes sont habituellement distinctes, mais il arrive qu'elles se recoupent. A l'intérieur de la société, chaque groupe a une fonction précise qui, en raison des us et coutumes, a évolué et s'est quelque peu éloignée du modèle statutaire. Toutefois, il est difficile d'établir une distinction bien nette entre la théorie et la pratique, et il existe, aux deux niveaux, certains liens entre les trois groupes. Nous étudierons donc chaque groupe, particulièrement du point de vue du contrôle de la corporation, lequel, à notre avis, est à la base même de tout examen sérieux des groupements de sociétés.

Nos observations visent surtout les grandes entreprises canadiennes, foyers des plus importantes concentrations de puissance industrielle au Canada. Nos propos pourront, bien sûr, s'appliquer à la plupart des autres entreprises publiques, mais nous mettons l'accent ici sur les très grandes corporations.

LES DROITS DES ACTIONNAIRES

Dans une grande société, les détenteurs d'actions donnant droit de vote jouissent de certains droits statutaires touchant les activités et les affaires de la société. Dans les entreprises publiques canadiennes, il est difficile à un actionnaire, sauf celui qui occupe une position importante ou un poste de commande au sein de la société, d'exercer pleinement ses droits, car sa voix est si faible qu'il ne peut guère se faire entendre. Cette situation ressemble beaucoup à celle

qui existe au sein d'autres grands organismes : leur taille même ainsi que leur structure semblent provoquer chez l'individu des sentiments d'aliénation, d'impuissance et d'indifférence, ou tout au moins y contribuer.

Il est reconnu depuis longtemps que les petits actionnaires, dans la plupart des grandes compagnies, ne font que rarement valoir leurs droits. Ils jouissent pourtant de certains droits quant au contrôle de l'entreprise, dont, en particulier, celui de participer à l'élection des administrateurs. Le résultat de l'élection est presque toujours fixé à l'avance, car dans la pratique, le processus de mise en candidature, de même que celui des délégations de pouvoir, sont confiés au conseil d'administration et à la direction. Les gens en place jouissent d'un grand avantage sur les autres actionnaires parce qu'ils doivent, de par la loi, obtenir des procurations; or celles-ci, dans la pratique, jouent presque toujours en faveur de la direction.

Une étude faite aux États-Unis en 1976 par The Corporate Accountability Research Group et intitulée *Constitutionalizing the Corporation,* analyse, pour les années 1956 à 1973, les données relatives à l'élection des administrateurs des sociétés qui étaient tenues de fournir des renseignements à la *Securities and Exchange Commission.* L'étude a démontré que, dans des proportions allant de 98,1 % en 1958 et en 1961 à 99,7 % en 1973, l'élection des administrateurs s'est faite sans opposition ou la liste des candidats proposés par la direction et le conseil d'administration a été automatiquement acceptée. Dans presque toutes les élections, la direction a conservé le contrôle du conseil (sans opposition) : la proportion va de 99,7 % en quatre des années étudiées à 99,9 % en dix. A notre connaissance, il n'existe pas de telles données au Canada, mais il est probable que la même analyse fournirait des résultats identiques.

Les autres droits de l'actionnaire concernant la direction sont quelquefois nouveaux et inéprouvés, ou bien, ils sont plus anciens mais rarement invoqués; mais dans presque tous les cas, ils sont peu susceptibles d'être exercés sans l'appui d'autres actionnaires intéressés. Ces droits incluent la possibilité pour l'actionnaire de présenter des propositions et même d'aller jusqu'à demander qu'un inspecteur soit chargé d'enquêter sur les affaires de la compagnie. Mais des circonstances exceptionnelles peuvent seules justifier l'exercice de ces droits; or, ils ne sont pas jugés suffisamment importants dans la gestion de la corporation pour permettre ou favoriser une participation intéressante des actionnaires. Il est indéniable (rares sont ceux qui le contestent) que la direction détient ordinairement le pouvoir, sauf lorsqu'un actionnaire important ou majoritaire exerce une influence (souvent par l'entremise du conseil d'administration) à la mesure de ses intérêts et de ses tendances.

LES CATÉGORIES D'ACTIONNAIRES

Les compagnies publiques (celles qui sont détenues par un grand nombre de personnes) comptent trois grandes catégories d'actionnaires : les particuliers, les institutions et les corporations. Les intérêts et les objectifs variant selon la catégorie, il ne faut pas s'étonner que les divers actionnaires affichent des comportements différents.

Les particuliers

Les actionnaires particuliers sont les propriétaires réels de placements directs dans des compagnies publiques. Ils peuvent détenir de une à plusieurs actions, mais dans la plupart des cas leur participation est minime. Bell Canada, par exemple, compte environ 250 000 actionnaires, soit plus que toute autre société au Canada. Parmi ces actionnaires, les deux-tiers ou presque ne possèdent, au plus, que 100 actions chacun.

En règle générale, le particulier qui possède des intérêts considérables dans une compagnie les confie à un tiers, une société de placement par exemple, ou à un régime de fiducie. Il agit ainsi soit pour assurer la continuité en cas de décès, soit pour des motifs d'ordre fiscal ou financier. Les particuliers qui possèdent d'importants blocs d'actions dans des compagnies publiques se comportent bien souvent comme les institutions ou les corporations détentrices d'actions; aussi, ne sera-t-il question, sous cette rubrique, que des petits portefeuillistes.

Les particuliers détenteurs d'actions ne participent pas ordinairement de façon active aux affaires de la compagnie. Leur intervention dans l'administration interne se limite à voter, selon le nombre de leurs actions, ordinairement par procuration et à l'appui de la direction. Les actionnaires n'arrivent pas facilement à faire modifier la ligne de conduite proposée par les administrateurs ou les gestionnaires. Leur pouvoir s'exerce sous la forme de votes par procuration sollicités par la direction et renvoyés à celle-ci; en ce sens, la direction influe nettement sur leur décision. Les actionnaires particuliers qui ne sont pas en accord avec les propositions de la direction et veulent s'y opposer peuvent s'attendre à une course aux procurations et doivent être disposés à y mettre le prix. Les actionnaires qui sont en accord avec la direction leur remettent donc leurs procurations, tandis que les autres ont tendance à exprimer leur désaccord en revendant simplement leurs actions. Si la direction a posé des gestes que l'actionnaire juge inacceptables, il aura peut-être un recours en justice, pourvu qu'il veuille et puisse exercer ses droits.

Bien que les portefeuilles des investisseurs institutionnels aient continué de s'accroître, l'importance des portefeuilles privés n'a pas diminué. Au cours de la période comprise entre avril 1975 et mars 1976, 77,29 % de tous les ordres passés à la Bourse de Toronto ont été soumis pour le compte d'investisseurs particuliers; ils représentaient 48,59 % de la valeur totale en dollars. Les investisseurs institutionnels ont soumis 14,19 % des ordres, mais leur valeur en dollars constituait 43,31 % du total. Le reste des ordres était soumis par des membres de la Bourse de Toronto, au nom d'autres membres ou courtiers.

Les transactions pour le compte d'institutions tendaient à porter sur les valeurs comprises parmi les 100 plus actives, et ce, dans une plus large mesure que les transactions faites pour des particuliers : 59,23 % de la valeur en dollars pour les institutions contre 35,96 % pour les particuliers. On peut donc conclure que le particulier participe de façon importante à la liquidité de valeurs moins actives (il s'agit habituellement des petites compagnies).

D'aucuns ont manifesté de l'inquiétude devant la baisse du volume de valeurs détenues par les particuliers (les données statistiques de la Bourse de Toronto le confirment dans une certaine mesure). Si les particuliers détenaient un plus grand nombre d'actions, la propriété des entreprises serait moins concentrée entre les mains d'institutions ou d'autres gros actionnaires. Certaines sociétés ont mis sur pied un programme d'achat d'actions, afin d'inciter leurs employés à acquérir une participation dans leur entreprise. Une méthode répandue est celle où la société contribue un montant égal à celui que verse l'employé participant. Ces actions de la société peuvent être obtenues sur le marché libre par l'administrateur du programme, ou nouvellement émises et détenues ensuite au nom de l'employé. Nous croyons qu'en règle générale, ces dispositions ont suscité très peu d'intérêt chez la grande majorité des employés de compagnies qui offrent ce genre de programme.

Des propositions ont été faites en vue de permettre l'usage au Canada d'une certaine forme de plan enregistré de participation des employés à l'entreprise. Un programme du genre, connu parfois sous le nom de *Kelso Plan*, a été adopté aux États-Unis : une fondation établie à l'intention des employés achète les valeurs nouvellement émises, au cours du jour. Les actions sont payées par la fondation, au moyen de fonds empruntés auprès d'une banque ou autre institution financière; la compagnie garantit le remboursement de l'emprunt. Celle-ci fait des versements périodiques à la fondation, qui s'en sert pour rembourser l'emprunt; pour que le programme réussisse, les versements doivent être déductibles aux fins de l'impôt. A intervalles, les actions détenues en fiducie sont réparties parmi les employés.

Certains prétendent que l'adoption d'un tel programme favoriserait une plus grande participation à la propriété d'une compagnie par ses employés et que, en supposant que les actions ne soient réparties qu'entre des Canadiens, la proportion des mainmises étrangères pourrait ainsi être réduite. Il est évident qu'un tel programme aurait de nombreuses répercussions, dont un impact, si faible soit-il, sur le revenu du gouvernement, puisque le succès dépendrait de la possibilité pour les compagnies de déduire, aux fins de l'impôt sur le revenu, certaines contributions actuellement non déductibles. Le programme entraînerait une dilution de l'avoir des actionnaires qui ne sont pas des employés (et qui, à l'encontre de ces derniers, ont payé eux-mêmes leurs actions). De plus, le programme exigerait du public qu'il subventionne une partie des contributions à la caisse de fiducie des employés, en acceptant que les paiements faits par la compagnie soient déductibles aux fins de l'impôt. Ce programme favoriserait aussi les employés des corporations publiques au détriment des employés d'entreprises non constituées en société, des employés du secteur public et de ceux qui souhaiteraient placer leurs économies ailleurs. Pour ces motifs, et puisque les employés ne semblent pas porter un intérêt appréciable aux programmes déjà existants, nous ne sommes pas disposés à recommander l'adoption d'un tel régime au Canada.

Les investisseurs institutionnels

Les investisseurs institutionnels sont les compagnies d'assurance, les caisses de retraite, les fonds mutuels, les banques, les caisses populaires, les sociétés

de fiducie et autres organismes agissant en qualité de fiduciaires ou de propriétaires de plein droit. Les institutions prennent de plus en plus d'importance sur le marché des valeurs; elles détiennent une bonne partie des actions de grandes compagnies canadiennes. Leur participation varie sans doute, mais elle est habituellement plus importante que celle de la moyenne des particuliers. Certaines institutions, telles les banques, sont restreintes par la loi à un pourcentage maximum d'actions ordinaires qu'elles peuvent détenir dans toute compagnie. De plus, la loi peut limiter leurs achats d'actions suivant le dossier des dividendes et d'autres mesures du rendement des sociétés en cause. Mais les restrictions imposées par la loi ont, somme toute, un effet moins important sur leurs politiques générales, leurs méthodes et leurs activités en tant qu'actionnaires, que leurs propres objectifs de placements. La plupart des institutions préfèrent détenir des valeurs facilement négociables, mais le marché étant limité, au Canada, elles doivent souvent se résigner à accepter une plus faible liquidité.

Les investisseurs institutionnels sont presque toujours des actionnaires inactifs. Ils remettent habituellement leurs procurations à la direction; si par contre, ils ne sont pas satisfaits de l'administration ou des décisions prises et que l'on ne tienne pas compte de leurs opinions, ils peuvent fort bien vendre leurs actions plutôt que d'affronter la direction, car une course aux procurations risque de coûter très cher et leur valoir une mauvaise publicité. La mesure la moins coûteuse consiste à vendre lorsque c'est possible, quitte à décider plus tard, la tempête une fois calmée, de l'opportunité de réinvestir dans cette même compagnie.

Nous n'avons pas sérieusement considéré la possibilité d'imposer aux actionnaires inscrits, mais non propriétaires réels, l'obligation statutaire de transférer tous les pouvoirs discrétionnaires rattachés à leurs actions aux propriétaires réels, car l'idée ne nous paraît pas pratique. Une des conséquences de cette disposition serait le coût élevé des communications, lequel serait inévitablement à la charge du propriétaire réel. A l'heure actuelle, l'actionnaire intéressé peut prendre de telles dispositions en vertu des lois ordinaires régissant les contrats et les fiducies. Dans le cas de certaines institutions financières, telles les caisses de retraite, s'il n'est pas facile d'identifier les « propriétaires réels », il est encore plus difficile d'obtenir qu'ils exercent leurs pouvoirs discrétionnaires. Certains administrateurs ou fiduciaires préfèrent n'agir maintenant qu'à la demande des propriétaires réels (comme dans le cas des tentatives de mainmise). Rien ne prouve que les fondés de pouvoir abusent de la confiance de leurs clients. Pour ces motifs, entre autres, nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire de recommander une nouvelle réglementation de ce secteur d'activité.

Les corporations

Les corporations actionnaires (autres que les investisseurs institutionnels) peuvent être des compagnies d'exploitation ou des sociétés de portefeuille ou de placement, ou encore des compagnies privées ou publiques. Les compagnies d'exploitation et les sociétés de portefeuille ont tendance à se comporter de

façon identique comme actionnaires, leur attitude étant dictée, dans une large mesure, par la nature et le volume de leur placement. Dans le présent contexte, la corporation publique actionnaire (comme Argus ou Power) se distingue de la corporation privée (comme Ravelston ou Gelco) en ce qu'elle est la propriété d'un grand nombre d'investisseurs, tandis que la corporation privée n'est détenue que par un nombre restreint de personnes (voir chapitre VII). Les compagnies privées s'apparentent davantage aux actionnaires particuliers.

Lorsqu'une corporation fait un important investissement dans une compagnie, elle tentera souvent de se faire représenter au conseil d'administration et prendra peut-être une part active à la gestion. Un désaccord avec la direction sur certaines décisions administratives n'entraîne pas toujours la vente des actions et ce, pour diverses raisons. Il se peut que son placement soit assez considérable pour lui donner éventuellement le contrôle et lui permettre ainsi d'apporter des changements. Si le placement est assez gros, il peut être difficile de trouver un acheteur unique, et un fort bloc d'actions ne peut être mis en vente sans influer sur le cours du marché. Même dans le cas où la part détenue ne suffit pas à assurer le contrôle, elle peut servir à rallier l'appui d'autres actionnaires; l'entreprise actionnaire peut être le point de ralliement d'actionnaires dissidents. Enfin, ces actions peuvent sembler encore plus attrayantes que les autres valeurs disponibles.

LES CATÉGORIES DE CONTRÔLE

Les droits légaux des actionnaires et les diverses catégories d'actionnaires indiquées ci-dessus doivent être envisagés dans le cadre du contrôle des entreprises. Ce contrôle peut être analysé sous différents aspects; or, ce qui nous intéresse ici, ce sont les moyens que peuvent prendre les diverses catégories d'actionnaires pour exercer le contrôle des grandes compagnies publiques. Nous citons quelques exemples des diverses catégories, mais on ne doit pas oublier que la vie d'une entreprise n'est pas statique et que les circonstances peuvent porter une société d'une catégorie de contrôle à une autre.

Le contrôle absolu

La première catégorie, le contrôle absolu, s'applique à la compagnie contrôlée par une seule personne, une seule institution financière ou une corporation unique (ou un groupe d'individus agissant de concert) qui détiennent la totalité ou la presque totalité des actions donnant droit de vote. En l'absence de dispositions contraires, les propriétaires possèdent l'influence nécessaire pour contrôler toutes les activités de l'entreprise. Cette situation se retrouve dans la plupart des grandes corporations canadiennes; par exemple, la plupart des compagnies qui figurent sur la liste établie pour 1975 des 100 plus importantes sociétés autres que les institutions financières ont des filiales en propriété exclusive (voir chapitre II), tandis que 22 % d'entre elles sont des filiales à part entière de corporations détenues par des intérêts étrangers.

Comme exemple d'une filiale canadienne importante détenue à part entière par une compagnie étrangère, citons le cas de Chrysler Canada Ltd

(huitième sur notre liste) dont la société mère est Chrysler Corporation de Detroit. Parmi les grandes corporations canadiennes qui possèdent à part entière une filiale importante, mentionnons Genstar Limitée et sa filiale BACM Limited, ainsi que Les Compagnies Molson Limitée et leur filiale Beaver Lumber Company Limited. La société mère peut alors exercer le contrôle absolu de sa filiale même si cette dernière est, elle aussi, une compagnie importante. La société mère peut choisir les membres du conseil d'administration de la filiale, voir à son financement et conserver la haute main sur l'exploitation en désignant elle-même les gestionnaires. Sous réserve de toute autre considération pertinente, la société mère pourrait transformer en une division la filiale juridiquement distincte bien qu'intégrée au niveau de l'exploitation et la priver ainsi de son statut de personne morale.

Le contrôle majoritaire

Le contrôle majoritaire s'entend du contrôle d'une corporation par une seule personne (ou un groupe de personnes agissant de concert) qui détient plus de 50 %, mais non la totalité, des actions donnant droit de vote. Dans le cas d'un contrôle majoritaire, le titulaire peut influer sur l'exploitation d'une filiale dans la même mesure que s'il possédait la totalité des actions. La présence d'intérêts minoritaires extérieurs (et parfois de considérations découlant de la politique de la corporation), limite juridiquement la souplesse et la liberté d'action de la société mère, en ce qui concerne les affaires de sa filiale. Ces restrictions juridiques visent normalement à protéger les droits des actionnaires minoritaires. Nombre de grandes entreprises canadiennes sont dans ce cas : 26 % de celles qui figurent sur notre liste des 100 plus importantes compagnies non financières sont ainsi contrôlées par une société mère. Comme dans la première catégorie, plusieurs sociétés canadiennes possèdent elles-mêmes des filiales en propriété partielle mais non exclusive.

Pour illustrer ce genre de contrôle, mentionnons le cas de Power Corporation of Canada, Limited vis-à-vis Laurentide Financial Corporation Ltd. Power Corporation détient, directement ou indirectement, environ 58 % des actions Laurentide donnant droit de vote. (Laurentide est une des plus importantes sociétés de financement aux consommateurs, au Canada.) La nomination des membres du conseil d'administration de Laurentide est soumise à l'approbation tacite de Power. Laurentide voit à son propre financement, mais elle doit faire approuver les transactions importantes par la société mère. Elle est distincte et autonome quant aux opérations quotidiennes, mais les grands objectifs sont fixés de concert avec Power.

Le contrôle minoritaire

L'expression contrôle minoritaire est utilisée lorsque la société est contrôlée par une seule personne (ou un groupe de personnes agissant de concert) qui détient moins de 50 % des actions donnant droit de vote, mais plus que tout autre actionnaire ou groupe d'actionnaires. Cette situation est essentiellement moins stable que celle du contrôle majoritaire, car le maintien du contrôle dépend alors de la passivité relative des autres actionnaires et de l'aptitude de

celui qui détient le contrôle à obtenir des procurations. Certains facteurs contribuent au succès du détenteur d'un contrôle minoritaire : sa personnalité et la période plus ou moins longue durant laquelle il a été en possession de son bloc d'actions. Au chapitre VII, nous exposons d'une manière plus détaillée des situations de contrôle minoritaire qui mettent en cause Power Corporation et Argus Corporation.

Grâce à une étude préparée pour le compte de notre commission, par Berkowitz, Yehuda, Kotowitz, Leonard Waverman et collaborateurs, intitulée *Entreprise Structure and Corporate Concentration*, nous disposons de nouvelles données sur l'étendue et l'importance du contrôle minoritaire des entreprises. L'analyse portait sur les rapports entre 5 305 compagnies, toutes reliées d'une manière ou d'une autre aux 361 principales sociétés canadiennes œuvrant dans divers domaines de l'industrie. Il a été possible de repérer et d'identifier la relation de propriété, directe ou indirecte, qui existe entre les diverses corporations, de même que les rapports établis par l'intermédiaire des administrateurs et gestionnaires des sociétés mères qui siègent aux conseils d'administration ou aux comités exécutifs des filiales qu'elles possèdent en totalité ou en partie. Après avoir analysé les conséquences des divers degrés de propriété directe et indirecte, ainsi que l'incidence du nombre d'administrateurs et de gestionnaires siégeant aux conseils d'administration des filiales, les auteurs ont dressé des tableaux sur les rapports existant entre les diverses entreprises. Il a ainsi été possible d'établir une comparaison entre les sociétés et groupes de sociétés détenues sous un même contrôle, au sens habituel de la participation à 50 %, puis selon les autres définitions possibles, fondées sur des participations de 25 % ou plus, ou 15 % ou plus, trois administrateurs ou cadres cumulant des fonctions dans les filiales, ainsi qu'il est expliqué ci-dessus.

Voici les principales conclusions de l'enquête :

> Ce qui nous a surtout frappés dans cette étude, c'est le degré d'amplification peu élevé découlant de la faible interaction des corporations canadiennes. En effet, il semble bien que très peu de compagnies contrôlent d'autres sociétés en détenant une part minoritaire des actions. De plus, la plupart des liens de propriété émanant d'institutions non financières comportent la possession intégrale. Par contre, deux importants conglomérats, Argus Corporation Limited et Power Corporation of Canada, Limited ont un assez fort facteur d'amplification; il en est de même d'institutions financières (par exemple, les sociétés de fiducie) qui détiennent assez souvent un nombre d'actions imposant (même s'il n'atteint pas 50 %) de sociétés de portefeuille. Celles-ci, pour leur part, n'ont pas généralement un fort degré d'amplification et semblent posséder au moins 50 % — et dans bien des cas 100 % — des actions des entreprises qu'elles contrôlent. Même dans les cas où la participation minoritaire correspond à notre définition du contrôle, le degré d'amplification obtenu par voie de participation à d'autres entreprises est relativement faible. On remarque très peu de changement dans la composition des entreprises, même lorsque la part de propriété passe de 25 à 15 %, et quel que soit le lien administratif : administrateurs-gestionnaires ou membres du conseil d'administration. A la vérité, dans l'un ou l'autre cas, les grandes entreprises subissent très peu de modifications fondamentales.

Nous nous sommes aussi demandé jusqu'à quel point les coefficients de concentration d'entreprises de tel ou tel secteur manufacturier étaient accrus par l'extension de la définition habituelle du contrôle à 50 % de manière à inclure le contrôle minoritaire indiqué ci-dessus. Mais le résultat général peut se résumer en deux phrases. D'abord, les changements de définition de la propriété n'ont eu d'effet que sur huit des 153 industries du secteur manufacturier. En second lieu, compte tenu des notions précitées du contrôle minoritaire, la moyenne pondérée du pourcentage des ventes globales des quatre plus importantes parmi les 153 industries manufacturières n'est passée que de 50,35 % à 50,66 %.

Notre analyse de ces cas particuliers et de l'étude de Berkowitz nous a amenés à conclure que le contrôle minoritaire est manifeste dans les grandes sociétés comme Argus, mais qu'il ne contribue guère à accroître, au Canada, les grandes concentrations de puissance industrielle.

Nous avons décrit trois genres de contrôle, mais il existe d'autres possibilités. Les hommes d'affaires et leurs conseillers sont ingénieux et inventeront sans doute d'autres mécanismes de contrôle. Les structures financières compliquées, les conventions de vote en fidéicommis, les ententes de mise en commun, les conventions entre actionnaires, les accords d'emprunt, les contrats d'approvisionnement, des modes d'endettement complexes et d'autres dispositifs ajoutent aux divers moyens de contrôler les sociétés.

Le droit de vote

L'un des aspects des mécanismes de contrôle mérite quelques brèves observations. Le recours aux actions sans droit de vote ou aux actions à voix multiples assure à certains actionnaires plus d'influence que si chaque action ne comportait qu'une seule voix. Les nouvelles émissions d'actions à voix multiples sont maintenant plutôt rares, mais l'existence assez répandue d'actions sans droit de vote a soulevé certaines critiques. Ici encore, Argus et Power nous fournissent de bons exemples :

1. Le capital-actions de Argus se compose d'actions ordinaires donnant droit de vote et d'actions privilégiées participantes sans droit de vote. Or, le portefeuille d'actions Argus détenu par Ravelston comprend presque uniquement des actions ordinaires, et bien que cette société ne possède qu'environ 31 % du capital-actions, elle dispose de 61,5 % des votes rattachés aux actions Argus, ce qui lui donne le contrôle majoritaire.

2. Par contre, Power Corporation possède environ 53 % du capital social de Argus (sans compter les actions privilégiées et prioritaires des classes A et B). Toutefois, la majeure partie de ces actions ne donnent pas droit de vote; de fait, Power ne détient que 25 % des votes rattachés aux actions Argus. Bien qu'important, ce pourcentage ne confère même pas à Power le contrôle minoritaire, puisque Ravelston a le contrôle majoritaire.

3. Les familles Desmarais et Parisien, au 30 juin 1977, ne détenaient qu'environ 18 % (par des tierces personnes) du capital social de Power

Corporation. Mais cette part comptait 97,6 % d'actions privilégiées participantes comportant 10 votes chacune (suite à une décision prise en 1928). Elles détenaient donc environ 53 % de l'ensemble des votes rattachés aux actions Power.

4. Power détient ou contrôle, directement ou indirectement, environ 40 % du capital social d'Investors Group (composé de plusieurs classes d'actions ordinaires). Certaines des actions Investors ne comportent aucun droit de vote, ce qui n'est pas le cas du gros des actions détenues par Power et ses compagnies affiliées. Ainsi, Power contrôle environ 70 % de tous les votes rattachés aux actions Investors.

Les responsables de l'application de notre législation relative aux corporations, ainsi que les Bourses et les commissions des valeurs mobilières ont eu l'occasion de se pencher sur l'emploi d'actions sans droit de vote et d'actions à voix multiples. Ils semblent croire que l'existence de ces titres ne menace aucunement le public investisseur.

Nous sommes prêts à nous rallier à leur jugement sur ce point. Quand les actionnaires minoritaires et les investisseurs institutionnels font confiance à la direction et au détenteur du contrôle et achètent des actions ordinaires sans droit de vote, ils les obtiennent bien souvent à un prix sensiblement moindre que celui des actions donnant droit de vote. Les compagnies publiques ont l'obligation de préciser quels droits de vote se rattachent à telle ou telle catégorie d'actions. Les intérêts des acheteurs d'actions ne donnant pas droit de vote sont ainsi protégés.

LE RÔLE DES ADMINISTRATEURS

Nous avons déjà fait allusion au rôle véritable des administrateurs dans les grandes corporations canadiennes, mais c'est en regard des pouvoirs et responsabilités qu'ils possèdent de par la loi que leurs fonctions doivent être appréciées. Bien qu'il existe de légères différences dans les termes, la plupart des lois du Canada concernant les compagnies s'apparentent à la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* où il est dit que « les administrateurs administrent l'entreprise et les affaires d'une corporation ». (Toutefois, la loi sur les corporations adoptée récemment au Manitoba statue que « les administrateurs d'une corporation *a*) exercent les pouvoirs conférés à une corporation, directement ou indirectement, par l'entremise de ses employés et de ses agents; et *b*) dirigent la gestion de l'entreprise et voient aux affaires de la corporation ».)

Dans la pratique, les administrateurs de la plupart des grandes compagnies canadiennes sont choisis par la haute direction, de concert avec le conseil d'administration (ou, s'il y a lieu, par l'actionnaire détenteur du contrôle); à l'assemblée annuelle, les actionnaires ratifient presque immanquablement ce choix en élisant les personnes ainsi désignées. Puis, la haute direction de la compagnie est rengagée par les administrateurs, et c'est elle qui, avec son personnel, dirige les opérations quotidiennes de la compagnie. Lorsqu'une importante entreprise est elle-même détenue à part entière par une autre compagnie, c'est la société mère qui choisit les membres du conseil d'adminis-

tration et qui nomme le personnel de la haute direction. Dans ce cas, le conseil est presque toujours constitué d'employés, et agit rarement de son propre chef.

Personne ne s'attend que les administrateurs d'une grande société moderne dirigent l'entreprise comme peuvent le faire ceux d'une petite compagnie ou d'une société fermée, mais il est assez difficile de définir exactement leurs responsabilités au sens de la loi. Au Canada, les tribunaux n'ont guère eu d'occasions de préciser dans quelle mesure les administrateurs des grandes compagnies sont tenus de diriger l'entreprise, mais il ne serait que normal que leur mandat comporte la surveillance générale de la direction de l'entreprise, et qu'ils s'acquittent de cette responsabilité en nommant les membres de la haute direction et en conservant la haute main sur l'exercice de leurs fonctions.

Nous ne voulons pas donner à entendre, par là, que les administrateurs ne jouissent d'aucun pouvoir ni au sens de la loi, ni dans la pratique. Ils exercent une fonction extrêmement utile en conseillant et en avisant la haute direction; à l'occasion, ils peuvent même être appelés à remplacer le chef de la direction. De plus, la loi attribue aux administrateurs un certain nombre de fonctions importantes qu'ils ne peuvent déléguer. Par exemple sous l'empire de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*, les administrateurs sont seuls habilités à soumettre à l'approbation des actionnaires les questions que prévoit la loi, à remplacer le vérificateur, à fixer les conditions et les modalités d'une émission de titres, à déclarer les dividendes, à approuver les circulaires d'offres d'achat visant à la mainmise et à entériner les états financiers.

Les lois canadiennes sur les corporations décrivent le rôle des administrateurs en termes très généraux. Aux niveaux judiciaires supérieurs, les décisions sont rares dans ce domaine, et il est difficile de formuler des principes à partir de cas fondés sur des faits particuliers. Toutefois, nous reconnaissons que dans notre société complexe, des groupes s'interrogent de plus en plus sur l'influence que les compagnies exercent sur eux; les tribunaux auront peut-être plus souvent l'occasion d'évaluer les attributions des administrateurs et de formuler des commentaires à ce sujet. Dans la cause *Canadian Aero Service* (1974), le juge en chef Laskin de la Cour suprême du Canada affirme qu'à titre de fiduciaire, l'administrateur doit respecter certaines normes : « Les critères généraux de loyauté, de bonne foi et de souci d'éviter les conflits entre le devoir et l'intérêt personnel, auxquels un administrateur ou un dirigeant est tenu de se conformer, doivent, dans chaque cas, être examinés à la lumière de nombreux facteurs qu'il serait présomptueux de tenter d'énumérer de façon exhaustive. »

La *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* et d'autres lois du pays imposent maintenant aux administrateurs de plus hautes normes de responsabilité et d'application que précédemment et nous allons voir s'établir, croyons-nous, dans ce domaine, une importante jurisprudence qui déterminera et délimitera avec plus de précision les droits et les devoirs des administrateurs.

Au cours de nos audiences publiques, nous avons consacré beaucoup de temps à l'étude des conseils d'administration des principales corporations canadiennes. Il est impossible de juger de façon péremptoire de la conduite adoptée par chacun des conseils, car les circonstances varient d'une entreprise à

l'autre; à l'intérieur de certaines limites, l'activité des conseils d'administration diffère passablement. Il est possible qu'en certains cas, le conseil se borne à exister; or sa seule présence peut très bien mettre un frein à une direction trop zélée. Le conseil d'administration sait se montrer énergique lorsque survient une crise. Tout compte fait, nous pouvons affirmer que la plupart des conseils d'administration, et sûrement ceux des compagnies importantes, sont là surtout pour conseiller et confirmer. Ils ne prennent pas normalement de décisions, mais entérinent et ratifient celles de la haute direction; au besoin, ils conseillent la direction et exécutent les tâches que la loi leur confie en exclusivité, bien que l'initiative ait pu émaner de la direction. En règle générale, les administrateurs canadiens consacrent peu de temps aux affaires de la compagnie : ils ont souvent leur propre entreprise et plusieurs d'entre eux font partie d'autres conseils, ce qui limite le temps dont ils peuvent disposer. Par contre, lorsque les administrateurs représentent un actionnaire dont la participation est déterminante, ils sont ordinairement beaucoup plus zélés.

Modification du rôle des administrateurs

Nous nous rendons compte que la haute direction des entreprises, et bien d'autres personnes, prennent de plus en plus conscience de la nécessité d'étudier davantage l'apport des conseils d'administration et l'importance que peut avoir, pour les corporations publiques, la composition du conseil d'administration; ces questions ont été négligées dans le passé. Les attitudes changent : certaines entreprises s'attendent maintenant que les membres du conseil soient plus actifs et assument une plus large part de responsabilité. Nous voyons là une orientation favorable, que divers phénomènes viendront sans doute renforcer.

Premièrement, de plus en plus de personnes prennent conscience de la place qu'occupent certaines compagnies dans nos vies. Le public exigera donc qu'elles accordent de plus en plus d'importance à ses besoins légitimes et à ceux des actionnaires. Or le conseil d'administration peut aider très utilement l'entreprise à répondre à ces exigences.

Deuxièmement, le public perçoit mal le rôle et le fonctionnement des grandes corporations. Le conseil d'administration étant bien en évidence, certaines compagnies s'efforcent maintenant d'obtenir des gens aux intérêts et antécédents les plus variés possible, et ce, non seulement dans leur propre intérêt, mais aussi afin de disposer de conseillers compétents dans divers domaines.

Troisièmement, les membres des conseils commencent à se rendre compte que s'ils ne respectent pas les obligations que leur confère la loi, ils s'exposent personnellement à des poursuites judiciaires.

Quatrièmement, le personnel de direction reconnaît que les membres de leur conseil sont en mesure de lui prêter main-forte et qu'ils devraient assumer une plus large part du fardeau de la gestion.

La commission estime que le conseil d'administration ne doit pas exercer un rôle parallèle à celui de la haute direction : il n'a pas été institué à cette fin et ne doit pas constituer un second palier de gestion. Mais il ne doit pas se

désintéresser de la gestion au point de dépendre entièrement de la haute direction pour se renseigner. Les administrateurs ont le droit et sont tenus d'administrer les affaires de la corporation; il s'agit donc, en théorie comme en pratique, d'en diriger la gestion. Pour bien s'acquitter de cette obligation, les administrateurs doivent posséder une bonne connaissance des affaires de la compagnie, afin d'être en mesure d'interroger la direction d'une manière éclairée et apprécier la pertinence de ses réponses. Le conseil doit lui-même amorcer des discussions sur l'orientation à donner à l'entreprise, surtout les politiques susceptibles d'être éventuellement examinées par le public. Chaque administrateur doit aussi amorcer de tels débats, même si la direction estime que ces interventions causent des dérangements inutiles.

Bref, nous estimons que les administrateurs doivent jouer un rôle plus large. Ils doivent suivre de près les initiatives de la direction, tant dans l'intérêt de la corporation que de tous ceux qu'elle atteint. Pour bien exercer cette fonction, les administrateurs doivent normalement consacrer plus de temps aux affaires de la compagnie. Ils doivent aussi s'intéresser à des questions plus vastes que celles qui sont soumises au conseil par la direction, afin de favoriser les intérêts de la compagnie et de ses actionnaires d'une manière compatible avec ceux de la collectivité dans laquelle l'entreprise évolue. Le conseil d'administration devrait faire contrepoids à l'exécutif, se tenir au courant des affaires de la compagnie et être en mesure de surveiller les gestes de la direction. Les administrateurs, s'ils n'agissent pas ainsi, deviendront « captifs » de la direction qui les a choisis.

RECOMMANDATIONS

Ces observations sur le rôle des administrateurs nous amènent à un certain nombre de conclusions.

Premièrement. Étant donné le rôle plus important des administrateurs, nous sommes d'avis que les conseils et leurs comités devraient être formés, en grande partie, de personnes recrutées en dehors de la compagnie. Seraient exclus, les employés anciens ou actuels de la compagnie, de sa société mère ou de ses filiales, ou encore ceux qui sont en rapports étroits avec les membres de la haute direction. Les administrateurs ne devraient pas non plus être choisis parmi ceux qui ont des engagements contractuels ou qui agissent à titre de conseillers auprès de la compagnie ou de la direction (y compris la société mère ou les filiales), tels que le conseiller juridique de l'extérieur ou le souscripteur. Il leur serait alors plus facile qu'aux administrateurs recrutés à l'intérieur d'adopter une attitude indépendante, critique et objective.

Il n'en reste pas moins que les conseillers juridiques et les souscripteurs sont souvent les mieux en mesure de veiller, en tant qu'administrateurs, à la bonne gestion de l'entreprise, même s'ils sont engagés par celle-ci à titre professionnel. D'abord, les questions financières et juridiques sont souvent traitées au niveau du conseil d'administration. En second lieu, les souscripteurs et les avocats en pratique active sont portés à développer un sens critique précieux et sont bien placés pour observer des situations et des problèmes comparables à ceux de la société dont ils sont administrateurs. Enfin, ils sont

généralement moins dépendants d'une seule société que ne l'est le dirigeant. Il pourrait être parfois mauvais de considérer les conseillers juridiques, les souscripteurs et les autres professionnels comme étant « de l'intérieur » au plein sens de l'expression, bien qu'on ne puisse pas dire non plus qu'ils sont vraiment « de l'extérieur ».

Une façon de résoudre le problème serait de reconnaître que ces conseillers professionnels, tout acceptables qu'ils soient comme administrateurs, ne devraient pas faire partie des conseils d'administration de compagnies qui font appel à leurs services. Celles-ci ne devraient pas choisir leurs administrateurs parmi les spécialistes des firmes qu'elles engagent, mais parmi ceux de maisons qu'elles ne consultent pas ordinairement. Nous hésitons, cependant, à nous montrer catégoriques sur ce point, car bien des conseillers professionnels ne voudront peut-être siéger comme administrateurs que s'ils peuvent combiner ces fonctions avec les services professionnels qu'ils assurent à la compagnie.

Qu'il suffise de rappeler que si les conseillers professionnels ne sont pas vraiment indépendants, ils ne peuvent répondre de façon idéale au critère selon lequel l'administrateur devrait venir de l'extérieur. Dans l'équilibre inévitable à assurer entre les administrateurs « de l'intérieur » et ceux « de l'extérieur » il y a lieu de reconnaître la situation anormale des conseillers professionnels. Lorsqu'une proportion importante des administrateurs provient vraiment de l'extérieur, la présence d'un administrateur qui maintient des rapports professionnels avec la compagnie est moins inquiétante. Mais lorsque le conseil est dominé par des dirigeants de la compagnie ou autres initiés, on devrait voir davantage à ce que les conseillers professionnels qui y siègent n'agissent pas aussi pour le compte de la compagnie de façon trop marquée.

Nous estimons que le conseil d'administration devrait être une institution plus sérieuse, et c'est pourquoi nous désapprouvons la pratique (courante, bien qu'en perte de vitesse) qui consiste à combler les conseils d'administration des grandes compagnies publiques de gens de l'intérieur. Un conseil d'administration peut fort bien profiter des services et de l'expérience d'un dirigeant ou d'un conseiller sans avoir à le nommer membre du conseil. Celui-ci sera mieux en mesure de remplir ses fonctions s'il compte moins de gens de l'intérieur. Reste qu'un lien direct et permanent entre le conseil et la direction offre un réel avantage, et rien ne s'oppose à ce que le président siège au conseil. Pour ce même motif, et afin d'assurer plus de continuité et de participation, certaines compagnies peuvent préférer qu'une ou même deux personnes de la haute direction fassent aussi partie du conseil. Mais nous ne croyons pas qu'il soit avantageux d'admettre au conseil d'administration plus de deux ou trois membres de la haute direction.

Dans le cas d'une filiale en propriété exclusive, il est normal qu'on attache beaucoup moins d'importance à la composition de son conseil d'administration. Beaucoup de ces filiales, en effet, fonctionnent à titre de directions ou de divisions de la société mère et lorsqu'il s'agit d'une petite filiale, le conseil d'administration n'existe à peu près que pour la forme. Quant aux filiales plus importantes qui sont, de surplus, détenues par des sociétés étrangères, nous estimons que leurs conseils, comme ceux des autres grandes corporations, devraient compter des membres de l'extérieur.

Deuxièmement. Nous sommes d'avis qu'une même personne ne devrait faire partie que d'un nombre restreint de conseils d'administration de compagnies publiques. Normalement, l'administrateur a une occupation à temps complet et nous ne pouvons concevoir qu'il puisse assumer les responsabilités d'un poste (ordinairement supérieur) et s'acquitter, en même temps, des sérieuses fonctions d'administrateur dans plus qu'un nombre très réduit de sociétés. Il y a sans doute des exceptions, par exemple, les administrateurs « professionnels » ou encore ceux qui, pour une raison ou une autre, peuvent trouver le temps de se consacrer à un nombre de compagnies que l'on pourrait, par ailleurs, juger excessif.

Troisièmement. A notre avis, le comité de vérification de la corporation devrait jouer un rôle plus important en ce qui concerne les transactions susceptibles de créer des conflits d'intérêts pour les administrateurs, le personnel de direction, les actionnaires principaux et la compagnie. Les comités de vérification sont devenus obligatoires au Canada à la fin des années soixante, par suite, surtout, de faillites successives auxquelles on a fait une large publicité; bien des compagnies, cependant, avaient créé de tels comités avant que la loi ne les y oblige. Ces comités sont chargés d'un rôle bien précis et quelque peu limité; on pourrait très bien leur demander de faire davantage. Nous revenons sur cette question un peu plus loin dans le présent chapitre.

Quatrièmement. Les administrateurs seraient doublement justifiés d'accroître leurs rapports directs, tant avec les vérificateurs indépendants de la corporation qu'avec ses avocats de l'extérieur. D'abord, ils pourraient ainsi se mieux renseigner et obtenir des indications plus précises sur les divers aspects pratiques des activités de la compagnie (vérificateurs et avocats pourraient sans doute collaborer facilement à ce genre de communication). En second lieu, un administrateur pourrait demander l'avis et les conseils du vérificateur et du conseiller juridique sur la marche à suivre et sur les transactions effectuées ou projetées, sauf dans les cas où ces personnes risqueraient ainsi de manquer à leurs obligations envers la compagnie. Dans l'un et l'autre cas, il s'agirait de contacts indépendants de la direction; ces consultations éclaireraient sans doute l'administrateur sur son rôle dans le processus décisionnel. Ces contacts devraient être directs, confidentiels si l'administrateur l'exige, et aux frais de la compagnie. Si le consultant ne peut donner son opinion par crainte d'un conflit entre ses diverses fonctions, l'administrateur devrait être remboursé par la compagnie de tous frais raisonnables occasionnés par ses démarches auprès de conseillers de l'extérieur.

Un des effets importants de ces recommandations est que l'administrateur se verra obligé de consacrer une grande partie de son temps à ses fonctions. La rémunération devra donc être suffisante pour attirer des personnes compétentes. Nous savons que les administrateurs jouissent de bien des avantages qui ne sont pas d'ordre monétaire; il sera nécessaire, à notre avis, d'accroître la rémunération en espèces si l'on veut qu'ils acceptent des responsabilités accrues.

On nous a fait valoir que les administrateurs devraient aussi pouvoir compter sur les services de leurs propres spécialistes; il s'agirait d'employés de

la compagnie, rémunérés par cette dernière, mais recrutés par les administrateurs, dont ils relèveraient. Ils apporteraient aux administrateurs un complément de connaissances techniques ou spécialisées, sans passer par le canal habituel de la direction; ainsi les administrateurs ne seraient pas toujours obligés de compter sur la direction pour se renseigner. Mais à notre avis, nos recommandations peuvent être appliquées sans qu'un tel changement soit nécessaire. Quoi qu'il en soit, il serait bon de voir quels résultats donneront les autres changements avant d'envisager cette mesure de plus grande portée.

Diversité au sein du conseil d'administration

Si à l'avenir, et comme nous le proposons, les gens acceptent passablement moins de postes d'administrateurs de corporations publiques qu'ils ne le font actuellement, bien des compagnies devront recruter des personnes non habituées à remplir cette fonction. Elles pourront donc choisir des gens qui, par leurs antécédents et leurs opinions, différeront du type d'administrateur actuel. Nous estimons, de toute manière, qu'une telle diversité serait fort souhaitable et permettrait aux grandes compagnies de mesurer les répercussions de leurs initiatives sur la société. Nous croyons aussi en la possibilité de mettre en pratique cette proposition, malgré les objections de ceux qui prétendent que le Canada compte très peu de gens capables de siéger aux conseils d'administration. A notre avis, c'est exagérer les qualités qui sont requises de l'administrateur.

Nous comprenons le désir des chefs de direction des grandes compagnies de voir siéger au conseil d'administration des gens qui, comme eux, ont dirigé des entreprises, et la plupart des administrateurs devraient peut-être posséder cette expérience. Mais nous croyons qu'il est possible de recruter des administrateurs parmi les gens qui ont évolué ailleurs que dans le milieu des affaires. Bon nombre de compagnies s'efforcent actuellement de diversifier leurs conseils sur le plan géographique; nous leur suggérons de tenir compte aussi des antécédents et des opinions des administrateurs éventuels. Nous ne prônons pas les participations symboliques; les administrateurs choisis doivent s'attendre à participer activement aux discussions sur divers sujets, et ils devraient posséder la personnalité et les talents nécessaires pour faire valoir leurs opinions auprès de leurs collègues plus expérimentés. Un bon administrateur doit être en mesure de poser des questions et de discuter de politiques et de projets qui seront élaborés par la suite dans le sens des vues exprimées par les membres du conseil. A notre avis, cette diversité d'expérience et de compétence aidera les compagnies à débattre les questions au sommet et à saisir l'ampleur des problèmes qui surgissent dans le tumultueux contexte socio-économique.

Certains ont prétendu que la réforme du système devrait aller plus loin, que la loi devrait conférer aux administrateurs, individuellement ou collectivement, des champs de compétence bien définis (assurer, par exemple, la sûreté du produit), afin que tous, personnes et corporations, prennent mieux conscience de leurs responsabilités. Toutefois, nous croyons que la loi dans son état actuel est suffisamment large pour permettre aux administrateurs de se

prononcer sur les initiatives qui, quel que soit le système, ne devraient pas échapper à leur contrôle.

Les propositions que nous avons formulées ne sont pas des recommandations visant à l'adoption de mesures législatives. Nous sommes d'avis que les résultats seront meilleurs si ces vues sont acceptées de bon gré plutôt que d'être imposées par voie législative à un groupe réfractaire qui s'y conformerait à contrecœur et uniquement pour la forme. En dernière analyse, la représentation serait purement symbolique et ne servirait qu'à jeter de la poudre aux yeux. Ces notions doivent être applicables « aussi bien dans la salle du conseil que dans la salle d'audiences ». Nous espérons que la plupart des grandes compagnies canadiennes accueilleront favorablement ces suggestions et les adapteront à leurs activités.

Les administrateurs « publics »

On a fait valoir que certains administrateurs dits « publics », ou « chargés de l'intérêt public » ou « ombudsmen », devraient être nommés aux conseils d'administration des grandes corporations canadiennes. Il s'agirait de personnes non élues par les actionnaires et dont le mandat consisterait à protéger l'intérêt public. Bon nombre de propositions ont été soumises à cet effet, toutes en réponse à la question suivante : « Pourquoi, au sein des corporations ayant une si grande influence sur les groupes sociaux qui les entourent, les actionnaires sont-ils les seuls à avoir le droit de choisir les administrateurs et pourquoi, en vertu de la loi, ceux-ci ne sont-ils normalement responsables qu'envers la compagnie et ses actionnaires? »

Dans son article intitulé *The Corporation in Modern Society*, Abram Chayes expose la question d'une façon succincte et lucide :

> C'est n'être pas réaliste, cependant, que de s'en remettre au seul suffrage des actionnaires pour assurer la responsabilité du pouvoir corporatif. De tous ceux qui sont en rapport avec une grande compagnie, l'actionnaire est celui qui échappe le plus à son pouvoir. A travers le mécanisme du marché des valeurs, ses rapports avec la compagnie deviennent extrêmement rigides et abstraits; leur portée est assez restreinte et ils se limitent plutôt à des questions d'argent. Le marché lui offre un moyen simple et efficace de rompre ses relations avec la compagnie. Il peut vendre ses actions et se soustraire ainsi à l'emprise de la compagnie en tant qu'actionnaire ... Le concept d'une délimitation aussi étroite de la « qualité de membre » pèche gravement ... Un concept plus large et plus en accord avec la réalité corporative conférerait la « qualité de membre » à tous ceux dont les relations avec la compagnie sont suffisamment étroites ou qui en dépendent d'une façon particulière. Leur part légitime des décisions reliées au pouvoir corporatif découlerait d'un arrangement institutionnel destiné à protéger les intérêts d'une communauté de membres ayant les mêmes rapports importants avec la compagnie et son pouvoir.

Les auteurs des différents modèles qui nous ont été proposés soutiennent que si le public est représenté d'une façon ou d'une autre au conseil et que des groupes autres que les actionnaires ont le droit de voter, le problème de la légitimité du pouvoir des administrateurs et de la compagnie sera résolu. Une

fois que les groupes possédant légitimement la « qualité de membre » pourront participer par des moyens officiellement reconnus à la direction de la compagnie, le problème principal, celui de l'exercice de la responsabilité des administrateurs et de la compagnie, sera en grande partie réglé.

Nous nous sommes arrêtés longuement à ces propositions, car elles touchent une question qui est au cœur même de notre mandat : les grandes corporations sont-elles suffisamment conscientes des besoins des collectivités où elles fonctionnent et peuvent-elles y répondre de façon satisfaisante? Il ne nous semble pas pratique de recommander les changements de structure qui nous ont été proposés. Les propositions visant la nomination d'administrateurs dits « publics » posent deux problèmes fondamentaux. Premièrement, quelles fonctions cet administrateur exercerait-il dans l'organisation? Devrait-il occuper un poste de vérificateur social, d'ombudsman, de porte-parole de l'« intérêt public » ou de représentant de tous les groupes concernés à l'exception des actionnaires? A titre de membre du conseil, aurait-il ou non droit de vote? Partagerait-il les mêmes responsabilités que les autres administrateurs? Aurait-il les mêmes obligations envers la compagnie et les actionnaires? Comment obtiendrait-il une autorité et des pouvoirs réels? De quelle manière pourrait-on régler les nombreux conflits qui surgiraient inévitablement? Nous n'avons pu trouver de réponses valables à ces questions.

Le second problème est encore plus fondamental. Nous avons posé une question décisive, à savoir : « Qui aurait le droit de désigner l'administrateur public et comment serait-il choisi? » Les personnes qui avaient présenté des propositions à ce sujet n'ont pas fourni de réponses satisfaisantes, et nous n'en avons pas trouvé dans les ouvrages que nous avons consultés. S'il s'agit de résoudre le problème du prétendu manque de légitimité, il est impératif d'en arriver à un mode de sélection acceptable et pratique; autrement, l'administrateur public ne sera pas plus « légitime » qu'un autre.

Chayes a reconnu l'importance de cette question et les difficultés qu'elle comporte : « Il n'est pas *toujours* facile de circonscrire ces groupes ou d'arrêter les moyens institutionnels permettant d'identifier leurs intérêts. » Après avoir étudié attentivement bon nombre de propositions, nous allons plus loin que Chayes et affirmons qu'il n'est *jamais* facile de déterminer avec justesse qui fera partie du collège électoral. Quant aux moyens institutionnels appropriés, il n'est *jamais* facile de les décrire de façon claire et précise. Même s'il était possible de déterminer des groupes d'intérêts particuliers, établir l'équilibre dans les rapports entre eux et avec les actionnaires serait forcément un processus tout à fait arbitraire. Ralph Nader est lui-même d'avis que l'idée d'un administrateur public n'est pas réalisable; il opine que seuls les actionnaires devraient élire les membres du conseil d'administration, le processus d'élection dût-il être élargi. Le problème, c'est que les « groupes d'électeurs » en puissance sont amorphes et éphémères. A tel ou tel moment, un groupe peut sembler avoir des intérêts légitimes à faire valoir et être disparu l'année suivante. De plus, il y aura autant de groupes désireux d'obtenir le droit de participer à l'élection d'un administrateur que d'interprétations de ce qu'est vraiment l'intérêt public.

Nous reconnaissons que les activités des grandes corporations canadiennes influent sur divers « publics ». L'impact et la responsabilité de ces sociétés s'étendent au-delà des personnes traditionnellement reconnues comme étant leurs actionnaires et détenteurs du droit de vote. (Il en est à peu près de même, il va sans dire, pour d'autres groupes importants, tels les syndicats.) Toutefois, nous sommes venus à la conclusion que le seul mode pratique et équitable de sélection des administrateurs est celui en vertu duquel les actionnaires (qui, selon la plupart des observateurs, doivent participer à la gestion de la compagnie) élisent les administrateurs ou ratifient le choix de la direction. Pour satisfaire les exigences légitimes de la société, la seule solution pratique consisterait à remanier le conseil et ses rouages conformément aux idées énoncées dans le présent chapitre. Toutes les formules soumises à notre étude présentent autant d'imperfections, sinon plus, que le régime actuel. L'adoption d'un conseil diversifié et plus diligent devrait permettre de réduire sensiblement les faiblesses actuelles. Si une compagnie persiste à négliger les intérêts du grand public ou d'un groupe particulier, il peut exister d'autres recours pour les parties lésées. Sinon, la façon de protéger le requérant est de prévoir un recours en justice et non d'ajouter à la structure corporative un élément à la fois encombrant et peu pratique.

Un problème analogue surgit lorsqu'on envisage la proposition voulant que les corporations canadiennes incluent, parmi les membres du conseil, des administrateurs responsables des intérêts du consommateur et de la protection de l'environnement, et d'autres chargés, en vertu de la loi et de façon spécifique, de défendre les intérêts de tel ou tel groupe auquel ils sont comptables. Dans le cours normal des choses, le mode de sélection serait difficile, voire impossible, à élaborer d'une façon juste et pratique. De plus, nous croyons que ce genre d'administrateur se trouverait inévitablement et bien souvent dans l'impossibilité de concilier ses responsabilités envers les groupes intéressés et ses devoirs envers les actionnaires et la compagnie. Nous sommes d'avis que notre proposition, déjà formulée, de désigner des administrateurs possédant des connaissances particulières dans tel ou tel domaine mais n'ayant aucune responsabilité en vertu de la loi, constitue la meilleure façon d'aborder ce problème.

Les employés-administrateurs

La question d'inclure des employés parmi les administrateurs est beaucoup plus difficile et compliquée.

D'autres pays ont mis en œuvre différents régimes de participation des ouvriers à certains paliers du processus décisionnel. Ces programmes vont de la consultation conjointe (où la direction prend les décisions mais permet aux représentants ouvriers de se faire entendre), au contrôle par les ouvriers (où l'autorité repose, en fin de compte, entre les mains des représentants des travailleurs); entre ces deux extrêmes, il existe toute une gamme de régimes. En Grande-Bretagne, le Comité d'enquête sur la démocratie dans le secteur industriel, présidé par Lord Bullock, a analysé la question à fond. Ses recommandations n'ont pas rallié tous les suffrages et son rapport a soulevé beaucoup

de controverse à travers le pays. Le régime allemand de cogestion est l'un des mieux établis en Europe occidentale et, probablement, le mieux connu au Canada. Il prévoit un conseil d'administration à deux paliers comportant d'abord un nombre égal de travailleurs et d'actionnaires siégeant au conseil de surveillance (qui correspond à peu près au conseil d'administration canadien), mais surtout des représentants de la direction formant ce qui équivaut au comité exécutif d'un conseil d'administration au Canada.

Ces programmes ont divers objectifs : atténuer l'aliénation des ouvriers, accroître la productivité, répartir le pouvoir et l'autorité d'une façon plus équitable et, enfin, favoriser l'harmonie des relations industrielles. Ces aspirations sont certes louables, mais la plupart des observateurs en sont venus à la conclusion qu'un programme de cogestion, au niveau du conseil d'administration ou à d'autres niveaux, ne peut donner en soi de grands résultats et encore moins assurer des relations pacifiques. En Allemagne, bien que le régime de participation soit indépendant du dispositif de fixation des salaires, les deux vont de pair et influent l'un sur l'autre. Au Canada, cependant, en l'absence d'un régime de négociations collectives rigoureusement ordonné et de comités calqués sur le modèle allemand, nous doutons que la participation des ouvriers suffise à satisfaire davantage les groupes intéressés ou à assurer des relations de travail harmonieuses. Il y a, en outre, danger de cooptation : la « participation » peut devenir un outil par lequel la direction d'une entreprise obtient l'appui des travailleurs, sans véritable participation de leur part.

Si les syndicats et le patronat souscrivent à cette idée de participation des travailleurs ou de nomination d'administrateurs-ouvriers, il y aurait lieu de préciser qu'un tel régime pourrait faire l'objet d'une entente syndicale-patronale. Il ne serait pas nécessaire de modifier la loi pour que la direction accepte d'inscrire les noms des candidats du syndicat sur la liste des aspirants aux postes d'administrateur. L'obligation de détenir des actions ne constituant plus un critère de sélection, aucun obstacle d'ordre financier n'entraverait la nomination d'un administrateur-ouvrier. Il est possible que celui-ci balance parfois entre les objectifs des employés et ceux des actionnaires, d'où conflit d'intérêts, mais il sera sûrement possible de trouver une solution pratique à ce problème, dans les cas d'espèce.

Quant à la mise en application éventuelle de ce genre de programme au Canada, elle nous apparaît assez peu probable et purement théorique car, en règle générale, ni les syndicats ni les dirigeants de compagnies ne préconisent ni n'appuient cette idée. Nous en sommes donc venus à la conclusion qu'à l'heure actuelle et, dans le contexte des relations industrielles présentes et passées, le projet d'une représentation des ouvriers au sein des conseils d'administration des grandes corporations canadiennes n'est guère prometteur. Mais cette question continuera de retenir l'intérêt du public et mérite d'être étudiée davantage, à la lumière des résultats obtenus en Europe.

Cumuls de postes d'administrateur

D'aucuns prétendent que les cumuls de postes d'administrateur révèlent la présence au Canada de réseaux socio-économiques qui s'infiltrent jusqu'aux

plus hauts échelons du monde des affaires et favorisent ainsi la concentration du pouvoir. D'autres soutiennent que nous ne devrions pas nous en préoccuper outre mesure puisqu'en règle générale, les membres des conseils d'administration ne jouissent pas d'un bien grand pouvoir de décision.

Au cours de toutes nos audiences et dans bon nombre de mémoires, la question des administrateurs qui cumulent des postes dans plusieurs conseils d'administration a fait l'objet de nombreux commentaires. Nous avons aussi chargé M. Berkowitz et ses collaborateurs de faire une étude (dont nous avons déjà parlé) des cumuls de postes d'administrateur.

A l'aide d'un répertoire d'administrateurs (le *Directory of Directors*), ainsi que d'autres ouvrages de référence accessibles au public, il n'est pas trop difficile de repérer et d'identifier les personnes qui siègent parfois à une douzaine de conseils d'administration ou même plus. Nous n'avons pas cherché à dénombrer ces personnes ni à établir de rapport entre elles. Nous n'avons trouvé aucune preuve valable que le cumul individuel est important en soi. Bon nombre de grandes corporations recherchent les mêmes qualités chez un administrateur et ceux qui les possèdent consentent, apparemment, à faire partie de plusieurs conseils d'administration.

Ce phénomène s'explique par le fait que les compagnies choisissent leurs administrateurs à l'intérieur d'un groupe relativement restreint de personnes qui possèdent les mêmes antécédents et les mêmes vues. Par exemple, dans bien des cas, les banques importantes recrutent leurs administrateurs de l'extérieur parmi ceux des grandes compagnies industrielles. Les témoignages que nous avons recueillis nous permettent de croire que les banques n'utilisent pas leurs administrateurs « qui cumulent plusieurs postes ailleurs » comme sources de renseignements sur leurs clients. Certes, les banques espèrent que leurs administrateurs amèneront de l'eau au moulin, compte tenu de leurs obligations en tant qu'administrateurs d'autres compagnies, mais il s'agit là d'une relation différente de celle dont il est ordinairement question.

D'aucuns ont cherché à expliquer, au moins partiellement, l'existence de tous ces « administrateurs en commun » par la pénurie de Canadiens qualifiés. La plupart des personnes compétentes, dit-on, font déjà partie d'un ou de plusieurs conseils et on va continuer de se les disputer, d'où les nombreux cas d'interdépendance et de chevauchement des conseils d'administration. D'autres attribuent ces cumuls à l'existence d'une classe sociale commune à laquelle des administrateurs sont parvenus ou dont ils sont issus; leurs attitudes se rejoignent tant sur le plan culturel qu'idéologique et, d'instinct, ils éprouvent comme tout le monde le besoin de se retrouver au sein d'un groupe familier et amical.

De façon générale, la loi est muette sur la question du chevauchement des conseils d'administration. Les plus importantes dispositions à ce sujet figurent aux articles 18(5) et 18(6) de la *Loi sur les banques :* ils statuent qu'une personne ne peut être élue ou nommée administrateur d'une banque si elle occupe un poste d'administrateur dans une autre banque, une compagnie de fiducie ou une compagnie de prêts qui accepte des dépôts du public, ou une banque visée par la *Loi sur les banques d'épargne du Québec.* On a prétendu

que ces dispositions étaient faciles à contourner, mais nous n'en avons pas eu la preuve et croyons qu'elles permettent d'atteindre les objectifs fixés par le Parlement.

Au Canada, les tribunaux n'ont guère eu l'occasion de s'occuper des conflits juridiques auxquels peuvent donner lieu les cumuls de postes d'administrateur. Dans la cause *Canadian Aero Service* (1974), la Cour suprême du Canada a rappelé les obligations, en tant que fiduciaires, des personnes qui occupent des postes importants au sein des compagnies. Selon le professeur Stanley Beck, ce jugement place les administrateurs qui se trouvent dans certaines situations de chevauchement particulières « dans une position juridique délicate »; ils risquent à tout moment « de manquer à leurs devoirs envers l'un ou l'autre maître, ou les deux. »

Dans une étude faite en 1976 pour le compte du ministère fédéral de la Consommation et des Corporations, intitulée *Évolution dynamique et responsabilité dans une économie de marché au Canada*, L. A. Skeoch et B. C. McDonald traitent des cumuls dans le contexte d'une politique de concurrence. Ils disent n'avoir eu aucune preuve valable que ces cumuls aient entravé pour la peine le jeu de la concurrence au Canada. Nous n'en avons pas eu la preuve non plus, bien que, *a priori*, on puisse s'inquiéter d'une situation où une personne est membre des conseils d'administration de deux compagnies qui occupent des places importantes sur leurs marchés respectifs et se font concurrence sur un marché qui compte vraiment pour l'une et l'autre.

Après y avoir bien songé, nous ne croyons pas qu'il y ait lieu de recommander de restreindre davantage les cumuls de postes d'administrateur. A notre avis, une réglementation de ce domaine par l'État ne serait guère justifiée car elle risquerait d'être plus nuisible que salutaire et se solderait par le bouleversement des activités tant des personnes que des compagnies.

A notre avis, il existe un cas précis où les avantages socio-économiques l'emportent sur les inconvénients. Il s'agit des administrateurs et des dirigeants des banques, dont il est question au chapitre X.

Nous avons étudié aussi le cas d'une personne qui est administrateur ou cadre supérieur de deux compagnies qui se font concurrence sur un marché essentiel à chacune. Son accès facile aux renseignements et ses obligations envers les deux compagnies placent cette personne dans une situation difficile, qui peut être dangereuse pour les deux entreprises. La possibilité de voir diminuer la rivalité et la concurrence entre les deux compagnies constitue peut-être la plus grave menace. Au Canada, il existe quelques cas de ce genre, mais trop peu pour justifier une interdiction par voie législative. Bien que la menace demeure constante, rien n'a démontré que les cumuls sur le plan horizontal aient été nuisibles. S'il y avait préjudice, le droit coutumier protégerait l'entreprise dans une certaine mesure, mais non le régime de concurrence.

Les modifications proposées à la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* autoriseraient la Commission de la concurrence à interdire les cas typiques de cumuls horizontaux. Nous estimons que le régime de concurrence et l'intérêt public seraient ainsi suffisamment protégés. Pour ces motifs, et malgré notre désapprobation absolue des cumuls horizontaux, nous ne recommandons pas qu'ils soient interdits comme tels.

CONTRÔLE EXERCÉ PAR LA DIRECTION

Nous avons indiqué déjà les principales catégories d'actionnaires, relativement au contrôle de corporations. Dans chacun des exemples donnés, l'actionnaire majoritaire exerce habituellement son contrôle, d'une part en s'assurant que les membres du conseil lui conviennent et, d'autre part, en prenant les dispositions nécessaires pour que la nomination du personnel de la haute direction se fasse conformément à ses vues et à ses objectifs. Les membres de la direction peuvent être éventuellement remplacés au gré de l'actionnaire majoritaire; c'est normal, puisque nul n'est plus directement intéressé au progrès de la compagnie. Naturellement, il est soucieux de la qualité des cadres supérieurs.

Dans bien des cas, aucune personne ou groupe de personnes agissant de concert ne détient assez d'actions donnant droit de vote pour exercer une influence suffisante. Ce sont alors les dirigeants qui contrôlent la compagnie.

Pour exercer un contrôle suivi, la direction doit pouvoir influer sur le régime des procurations. Pourvu qu'aucun gros actionnaire ne s'intéresse aux affaires de la compagnie, et tout en reconnaissant que le conseil d'administration garde toujours un rôle déterminant, la direction est en mesure d'assurer sa survie et celle du conseil, grâce surtout au contrôle des procurations.

Dans le secteur bancaire, l'un des plus en vue et des plus concentrés au Canada, le Parlement a pris des mesures pour qu'aucun particulier ni aucun groupe ne puisse acquérir le contrôle d'une banque. Il y est parvenu en restreignant le pourcentage maximum d'actions que peut réellement détenir un particulier ou un groupe. L'une des conséquences principales de cette disposition est d'assurer le contrôle de la banque par la direction (sous réserve de la présence du conseil d'administration).

Un autre exemple remarquable de contrôle par la direction, au Canada, est celui du Canadien Pacifique. Nul n'y détient un grand nombre d'actions donnant droit de vote; le contrôle est exercé par les membres de la haute direction. Les administrateurs et les hauts fonctionnaires du CP détiennent moins de 0,28 % du capital-actions. Nous devons souligner qu'en 1971, l'offre faite par CP d'échanger des actions sans droit de vote, à fort taux d'intérêt, contre des actions privilégiées donnant droit de vote, alors en circulation, avait pour but de renforcer encore davantage le contrôle exercé par la direction.

Le contrôle par les gens en poste, y inclus ceux de la direction, peut aussi être raffermi par l'application des dispositions législatives concernant les « actions restreintes ». La possibilité qu'a une compagnie publique de restreindre le mouvement de ses actions (c'est-à-dire limiter l'émission ou le transfert d'actions) a été d'abord prévue dans la *Loi sur les corporations canadiennes*, en 1970. En vertu de cette disposition, les compagnies engagées dans certains secteurs d'activité, comme la radiodiffusion, pouvaient imposer des conditions à l'émission ou au transfert de leurs actions, afin de s'assurer qu'un pourcentage minimal de leurs actions reste aux mains de Canadiens et d'empêcher qu'un pourcentage maximal ne tombe entre les mains d'étrangers, ce qui aurait pu compromettre un droit ou une licence de la compagnie.

Une des plus importantes compagnies canadiennes, Brascan Limited, a adopté en 1976 un règlement restreignant le transfert de ses actions. John Labatt Limited, dont Brascan détient environ 29 % des actions, a fait de même (par l'entremise d'une filiale à propriété entière). Parmi toutes les entreprises qui se sont présentées à nos audiences, elles sont les deux seules à avoir pris de telles dispositions. Brascan nous a expliqué qu'elle voulait ainsi éviter de devenir, par inadvertance, une « personne non admissible » au sens de la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*, ce qui aurait limité gravement son aptitude à agir rapidement dans certaines situations. En vertu dudit règlement, les personnes « non canadiennes » feront partie d'une catégorie restreinte. Le transfert d'une action Brascan ne sera pas inscrit aux registres de la compagnie, et la souscription d'une action de Brascan ne sera pas acceptée, si le transfert ou la souscription ont pour effet de porter au-delà de certaines limites données le nombre d'actions détenues (à titre d'actionnaire inscrit, de propriétaire réel ou de participant associé) par les membres de la catégorie restreinte ou l'un d'entre eux. Un des effets de ce genre de règlement est de mieux protéger le groupe détenteur du contrôle (la direction, dans le cas de Brascan) contre toute tentative de prise de contrôle.

AUTRES RECOMMANDATIONS

Nos recherches et nos lectures sur le contrôle des entreprises nous portent à conclure que l'on devrait s'efforcer d'établir un meilleur équilibre des rôles de la direction, du conseil d'administration et des actionnaires, et plusieurs des recommandations formulées au présent chapitre visent à le réaliser. La plupart des actionnaires semblent peu désireux de participer plus activement à ce genre de démocratisation. Étant donné la structure actuelle des sociétés, il est difficile de savoir si, à la suite de certaines modifications, les actionnaires manifesteraient un plus grand intérêt pour le processus corporatif. Il ne fait aucun doute qu'à l'heure actuelle, l'actionnaire désireux de participer d'une manière efficace aux affaires de la corporation n'a pas souvent l'occasion de le faire. Nous croyons qu'il serait souhaitable de modifier les méthodes utilisées au sein des compagnies, et ce dans l'intérêt des compagnies comme de leurs actionnaires.

a) Le régime des procurations

Ici, deux recommandations. La première porte sur la circulaire d'information que l'on fait parvenir aux actionnaires avant l'élection des membres du conseil d'administration. Les actionnaires auraient avantage à être mieux renseignés qu'ils ne le sont à l'heure actuelle. A titre d'exemple, nous croyons que les actionnaires devraient connaître : le montant, en jetons de présence et autres compensations, versé par la compagnie à chaque candidat déjà membre du conseil; en résumé, le temps qu'il consacre aux affaires de la compagnie ainsi que la nature de ces affaires; les participations importantes du candidat à toute transaction effectuée avec la compagnie (qu'elle soit ou non importante pour la compagnie elle-même) depuis la dernière circulaire d'information; un résumé de l'expérience acquise dans les affaires par chaque candidat au cours

des cinq années précédentes, ainsi que la nature de ses responsabilités et, enfin, un dossier de toute sentence ou décision judiciaire importante, prononcée contre le candidat au criminel ou au civil.

Ces renseignements éclaireraient l'actionnaire désireux d'exercer son droit de vote. Les compagnies pourraient aussi songer à préciser les motifs à l'appui de telle ou telle candidature. Il peut fort bien n'y avoir aucune opposition (à supposer que le nombre de candidats proposés corresponde, comme c'est habituellement le cas, au nombre de sièges à combler au conseil), mais un actionnaire mieux renseigné pourrait faire valoir son point de vue en votant pour ou contre un candidat.

b) La mise en candidature

La deuxième recommandation porte sur le mode de sélection des membres du conseil. Dans la plupart des compagnies, la haute direction (de concert avec le groupe d'actionnaires majoritaires ou, selon le cas, certains administrateurs influents) soumet une liste de candidats. Souvent, l'élu se sent redevable de son succès (il l'est, dans bien des cas) au chef de la direction. Il n'est pas normal de voir le chef de la direction participer si activement au choix des membres du conseil d'administration, lui qui, selon la loi et les sains principes de gestion, est responsable envers cette même instance. Nous avons fortement préconisé la formation de conseils composés presque entièrement de personnes de l'extérieur, mais notre suggestion n'aura de valeur que si ces personnes de l'extérieur sont aussi indépendantes que possible, c'est-à-dire en mesure de conseiller et de surveiller, sans être à la merci de la direction ou du groupe majoritaire. Cela n'exclut aucunement les rapports harmonieux entre l'administrateur de l'extérieur et la direction. Toutefois, et dans la mesure du possible, l'administrateur ne doit pas être ni se sentir redevable, de son poste et du renouvellement de son mandat, au chef de la direction. L'administrateur qui vient de l'extérieur se sentirait plus indépendant s'il était choisi non pas par le chef de la direction ou par les gestionnaires supérieurs, mais par un comité de mise en candidature composé entièrement d'administrateurs de l'extérieur. Le conseil d'administration désignerait les membres de ce comité, lequel pourrait être dirigé par le président du conseil lui-même (en supposant qu'il soit aussi de l'extérieur). Le comité pourrait prendre l'avis des membres du conseil quant aux mises en candidature et consulter également les cadres supérieurs, y compris le chef de la direction. L'actionnaire majoritaire, s'il en était un, serait aussi consulté, étant toutefois entendu que les candidats élus ont des responsabilités non seulement envers les actionnaires majoritaires, mais envers tous les actionnaires. La liste des candidats devrait également être soumise à l'approbation de l'ensemble du conseil. Cependant, c'est le comité de mise en candidature qui établirait, en fin de compte, la liste des noms à soumettre aux actionnaires. On devrait pouvoir ainsi, à la longue, inculquer et favoriser l'esprit d'indépendance chez les administrateurs de l'extérieur.

c) Les conflits d'intérêts

Nous en arrivons maintenant à la question délicate des conflits d'intérêts. Certains groupes corporatifs importants, au Canada, comptent des compagnies

dont les actions sont détenues par une seule personne ou par un seul groupe de personnes (ou de compagnies). Normalement, les intérêts de la filiale sont alors les mêmes que ceux de la société mère. Certaines transactions peuvent être effectuées entre la filiale et la société mère (et on respectera habituellement les dispositions de la loi, y compris les exigences de l'impôt sur le revenu), mais l'actionnaire n'a alors à se préoccuper que de ses propres intérêts, car il n'y a aucun autre actionnaire. Par exemple, les biens peuvent être assez facilement transférés ou repris. Une telle situation assure, bien entendu, une grande souplesse (compte tenu des droits des créanciers) à la société mère lorsqu'elle traite avec sa filiale, ou voit à ses affaires ou à ses biens.

Mais bien des compagnies importantes, au Canada, ne sont pas les filiales en propriété exclusive d'autres entreprises et, dans bien des cas, les filiales de compagnies importantes ne sont pas non plus leur entière propriété, de sorte qu'il existe d'autres actionnaires minoritaires ou des actionnaires de l'extérieur. C'est la présence de ces autres actionnaires au sein de la structure industrielle ou financière qui risque de susciter un conflit entre les intérêts de la majorité et ceux de la minorité, ou entre les intérêts de la direction et ceux de la compagnie elle-même.

Dans le cas qui nous occupe, les actionnaires qui ne font partie ni du groupe majoritaire ni de la direction participent généralement très peu aux activités de la compagnie. Leur connaissance des affaires de l'entreprise se limite aux renseignements que leur communiquent le rapport annuel, la circulaire des procurations, certains états provisoires, des articles de journaux ou leurs conseillers financiers. La loi fixe un minimum qualitatif et quantitatif en ce qui concerne les renseignements à communiquer aux actionnaires. Toute information dépassant les normes prescrites est laissée au bon vouloir de la compagnie (ce qui veut dire, normalement, de la direction), qui en fixe le contenu. S'il y a transaction ou proposition de transaction qui risque d'engendrer un conflit d'intérêts, l'actionnaire de l'extérieur, s'il connaît la situation, peut chercher à se prévaloir d'un recours en justice pour protéger ses intérêts.

Les administrateurs sont soumis, il va sans dire, à des règles et à des contraintes nées de la loi, y compris l'obligation de se conformer à ce qu'on appelle « la doctrine de l'avantage corporatif », en vertu de laquelle l'administrateur qui connaît une occasion dont la compagnie pourrait profiter est tenu, avant d'en tirer lui-même parti, de saisir la compagnie de l'affaire afin qu'elle puisse en bénéficier. Cette doctrine commence à faire son chemin au Canada, mais il est difficile d'en déterminer les limites. Elle est conforme à l'obligation qui incombe à l'administrateur en tant que fiduciaire, ainsi qu'au principe selon lequel l'administrateur doit se consacrer aux intérêts de la compagnie et de tous ses actionnaires.

D'autres règlements prévoient aussi des garanties. L'administrateur ou le dirigeant qui, directement ou indirectement, est partie à un contrat avec la compagnie, ou qui a un intérêt tangible dans ce contrat, doit le déclarer à la compagnie. Règle générale, l'administrateur en cause doit aussi s'abstenir de voter à ce sujet. Dans toutes les circulaires annuelles de procuration, l'actionnaire doit être informé, d'une manière détaillée, de toute transaction où se sont manifestés de tels intérêts au cours de l'année et de l'effet qu'elle a pu avoir sur

les affaires de la compagnie. De plus, les « initiés » sont maintenant soumis à des règlements stricts quant à l'achat et à la vente des valeurs de la compagnie, de même qu'à l'utilisation, abusive ou non, des renseignements confidentiels. La commission des valeurs exige maintenant qu'un rapport sur les « opérations d'initiés » lui soit remis à bref délai.

Certaines lois régissant les institutions financières renferment des dispositions relatives à ce qu'on pourrait appeler les « transactions avec soi-même ». Dès 1910, le Parlement du Canada adoptait des lois ayant trait aux négociations ou transactions internes dans le secteur de l'assurance-vie. Après avoir subi des modifications à intervalles réguliers, les lois ont été considérablement révisées en 1970. Dans l'ensemble, elles prévoient que les compagnies d'assurance soumises à la juridiction du Surintendant des assurances ne peuvent consentir de prêts à une compagnie actionnaire ou à une compagnie dans laquelle un de leurs gros actionnaires a une participation importante, ni placer de fonds dans ces entreprises. D'autres dispositions visent à combattre l'affectation non autorisée ou l'usage abusif des fonds de la compagnie; le Surintendant nous a affirmé qu'elles étaient efficaces.

Nous avons pu étudier certaines transactions qui illustrent bien les difficultés qui peuvent survenir lorsque existent des actionnaires minoritaires ou des membres de la direction transigeant avec la compagnie. Dans ces situations, les intérêts des actionnaires minoritaires doivent être protégés. Le premier écran de protection se situe au niveau de la direction, le deuxième au niveau du conseil d'administration et le troisième, à celui des actionnaires minoritaires eux-mêmes. A notre avis, ces derniers devraient être informés, au moment opportun et d'une façon plus complète qu'ils ne le sont actuellement, des transactions auxquelles les membres de la direction sont parties. Ils seraient alors mieux en mesure d'assurer le respect de leurs droits.

Il y aurait lieu d'améliorer, à cet égard, le mode de procédure des conseils d'administration. Nous estimons que les règles concernant la déclaration d'intérêt et l'abstention lors du scrutin doivent être maintenues et que le comité de vérification aurait un rôle à jouer. Au sein des grandes compagnies, ce comité a pour tâche de vérifier les états financiers avant qu'ils soient soumis à l'approbation du conseil; dans l'exercice de cette fonction, le comité a ordinairement l'occasion de consulter le vérificateur de la compagnie. Le comité de vérification doit être composé en majeure partie d'administrateurs de l'extérieur. Nous pensons que ce comité devrait examiner et ratifier toutes les transactions ou toutes les affaires (sauf dans les cas négligeables) que la compagnie se propose de conclure et qui pourraient provoquer des conflits d'intérêts du genre de ceux dont nous avons parlé, c'est-à-dire des cas où la direction, les administrateurs ou les actionnaires majoritaires ont une participation importante (pour eux, sinon pour la compagnie). Les grandes entreprises possèdent déjà un comité de vérification qui, en vertu de sa fonction d'appréciateur objectif, est bien placé pour exercer ce rôle. Les vérificateurs (et d'autres conseillers, au besoin) participeraient à ce genre de révision. Le comité de vérification relèverait du conseil d'administration, et celui-ci communiquerait le rapport du comité aux actionnaires.

Cette façon de procéder améliorerait sensiblement les communications entre la compagnie et ses actionnaires car, à l'heure actuelle, la pénurie des renseignements peut fort bien affaiblir les droits des actionnaires minoritaires. Voici, à titre d'exemple, ce que nous avons nous-mêmes constaté. Afin de procéder à l'analyse d'une certaine transaction, nous nous sommes d'abord servis des documents que les actionnaires minoritaires auraient eux-mêmes reçus (dans le cas qui nous intéresse, ils les auraient reçus plusieurs mois après la conclusion de la transaction). Ces documents nous ont permis d'établir l'essentiel de la transaction. Toutefois, ils ne nous ont pas éclairés sur les motifs de la transaction. Il nous a donc été impossible de déterminer si la transaction a eu lieu principalement parce que des initiés étaient en cause, ni quels faits ont été divulgués au conseil, ni quelles mesures celui-ci a pu prendre pour en faire une analyse objective. Il nous a été impossible d'établir si oui ou non des administrateurs se sont opposés à la transaction et, le cas échéant, pour quels motifs. Nous n'avons pu déterminer le mode de calcul du prix du bien en cause, ni si, en toute objectivité, le prix était équitable. Nous avons donc eu recours aux services d'un analyste financier, versé dans les affaires de la compagnie; mais il ne nous a guère éclairés. Il ne nous a été possible d'obtenir les renseignements pertinents qu'au moment où nous en avons discuté avec des membres de la haute direction.

Bien entendu, un actionnaire minoritaire n'aurait pas la même chance de se renseigner. Lorsqu'il est saisi de la transaction, il ne peut se reporter qu'aux documents reçus et aux autres renseignements qu'il a pu glaner lui-même, pour décider si ses intérêts ont été négligés, si la transaction a été juste et raisonnable et si on a tenu compte des intérêts de la compagnie. L'actionnaire se trouve donc dans une situation très difficile, et l'on s'explique facilement l'apathie des petits actionnaires. Ils ne peuvent porter un jugement éclairé que s'ils disposent des renseignements supplémentaires dont nous venons de parler.

Outre l'insuffisance des renseignements et leur arrivée tardive, l'actionnaire minoritaire a aussi d'autres problèmes. Il lui en coûte cher pour faire valoir ses droits; les grandes compagnies et les initiés sont ordinairement mieux nantis que le simple actionnaire. Cependant, les récents amendements à la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes,* ainsi qu'à d'autres lois, ont remédié à la situation et simplifié la procédure, facilitant ainsi la tâche aux actionnaires désireux de corriger les abus par les voies judiciaires. L'efficacité de ces modifications reste à démontrer, mais elles se révéleront sans doute utiles aux actionnaires. Bien que certaines de ces dispositions aient suscité des critiques, nous les croyons satisfaisantes dans l'ensemble et nettement souhaitables. Nos recommandations sont le complément des mesures déjà prises et veulent les rendre plus efficaces.

En matière de conflit d'allégeance, nous avons déjà dit que l'intérêt public coïncidait avec l'intérêt particulier. Bien qu'il s'agisse principalement ici de droits privés, l'intérêt public, au sens très large, demeure prépondérant. Il y va de l'intérêt public que les affaires internes de nos grandes compagnies et autres institutions soient notoirement dirigées d'une façon équitable et ordonnée. La façon dont la population perçoit les corporations influe sur sa confiance dans

notre système économique et sur son empressement à faire des placements. A notre avis, il importe que les intérêts de tous ceux qui ont des rapports avec les grandes entreprises soient équitablement protégés, et que cette protection soit manifeste.

Chapitre XIII

La divulgation de renseignements par les corporations

Les corporations produisent, accumulent, et diffusent parfois, des tas de données. La nature et la portée de ces renseignements sont aussi variées que les activités mêmes d'une société. Nous n'avons pas tardé à nous rendre compte qu'étant donné les grandes concentrations de puissance industrielle et financière, il nous incombait de déterminer si la publication de renseignements plus abondants, ou plus complets, ne serait pas de nature à mieux protéger l'intérêt public.

Le sujet qui nous occupe a déjà fait couler beaucoup d'encre et nous ne comptons pas nous y étendre plus qu'il n'est nécessaire. Afin d'obtenir une vue du problème aussi neutre et objective que possible, nous avons confié à un chercheur indépendant le soin de réaliser une étude; celle-ci est publiée séparément. Menée par John Kazanjian, elle est assez complète et les lecteurs désireux de creuser le sujet sont priés de s'y reporter. John Kazanjian constate que si la plupart des exigences en matière de divulgation émanent de secteurs différents, ce n'est pas par hasard mais bien parce qu'elles sont axées sur des objectifs différents et destinées à satisfaire les besoins de divers groupes de la société. Il n'y a pas, au Canada, et il ne peut y avoir, selon nous, un régime unique et complet de divulgation de l'information. Les renseignements relatifs aux corporations étant requis à diverses fins, il n'est pas possible d'adopter une seule méthode pratique qui puisse répondre à tous les besoins.

Le problème tient beaucoup plus au choix des renseignements à divulguer qu'aux mécanismes de divulgation. Il est assez facile de multiplier les exigences en la matière; c'est d'ailleurs ce que fait la loi, créant ainsi un mélange d'éléments importants et insignifiants, où chevauchent et font double emploi les systèmes de rassemblement des données et les exigences quant à leur dépôt. Il en résulte une masse énorme de données mal digérées et, pour la plupart, inaccessibles et inintelligibles à qui voudrait les utiliser.

Nous traitons, dans le présent exposé, de la divulgation de renseignements et de la production de rapports par les sociétés. Par divulgation, nous entendons ici la communication de renseignements, soit directement soit par un intermé-

diaire (par exemple, un organisme gouvernemental), à une personne du secteur public, tel un investisseur ou un actionnaire. Ce genre de communication équivaut, dans le cas des grandes corporations, à la diffusion dans le grand public. Quant à la production de rapports, elle correspond plutôt à la communication de renseignements au gouvernement pour son propre usage. Ces renseignements ne sont pas toujours rendus publics; dans certains cas, la loi l'interdit. Nous traitons donc de ces deux concepts et de leurs incidences pratiques.

Afin de bien situer notre sujet, nous répartissons en trois catégories les obligations qui sont imposées aux grandes sociétés canadiennes relativement à la divulgation de renseignements et à la production de rapports. Nous donnons ensuite un bref exposé de ces exigences, en ce qui concerne les plus grandes sociétés canadiennes (en présumant, au besoin, qu'elles sont régies par la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*). Il peut exister des chevauchements entre ces catégories, tout particulièrement en ce qui a trait aux investisseurs et aux actionnaires, mais les exigences et les objectifs sont habituellement distincts.

L'OBLIGATION DE DIVULGUER DES RENSEIGNEMENTS ET DE PRODUIRE DES RAPPORTS

1. Divulgation aux investisseurs

Les commissions provinciales des valeurs mobilières (en particulier celle de l'Ontario, qui a donné l'exemple) réglementent les échanges de titres. Dans la pratique, la Bourse joue aussi un certain rôle. Par exemple, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario et la Bourse de Toronto exigent toutes deux une certaine divulgation. Elles s'intéressent, bien qu'à des degrés différents, à la divulgation de renseignements concernant l'émission initiale de titres et la négociation sur les marchés secondaires. Des règles régissant la divulgation figurent dans la loi et les règlements et dans les directives de la Commission des valeurs mobilières et de la Bourse. Dans le cas d'une compagnie publique comptant beaucoup d'actionnaires, la présentation de rapports ou la communication de renseignements à l'un de ces organismes équivaut à la diffusion dans le public, car quiconque s'intéresse aux affaires de la société en cause peut obtenir, sans trop de peine, une bonne part des renseignements qu'ils possèdent (sauf ceux qui figurent dans les dossiers privés). Divulguer des renseignements à ces organismes équivaut donc, pour ces sociétés, à les faire connaître à tout créancier, fournisseur, organe d'information ou membre du grand public qu'ils peuvent intéresser.

Il peut être utile de passer brièvement en revue les principaux instruments de divulgation. Parmi ceux-ci figurent les prospectus, les offres d'achat visant à la mainmise, les rapports d'opérations boursières par des initiés, les états financiers et les autres documents renfermant des renseignements importants sur les affaires d'une société. Le prospectus que reçoit une commission des valeurs mobilières, d'une compagnie qui offre ses valeurs au public, est l'un des principaux instruments de divulgation. Il renferme des renseignements d'ordre général ou particulier sur des questions comme les titres offerts, les dividendes

versés, les options, ou la participation des administrateurs et des dirigeants aux transactions mettant en cause la société et les principaux détenteurs de ses titres. Certains états financiers sont joints au prospectus. Celui-ci constitue donc une source abondante de renseignements, mais puisqu'il sert essentiellement à appuyer une campagne de vente donnée, sa durée utile est très brève. Certaines compagnies ne présentent que rarement des offres de titres, tandis que d'autres en soumettent régulièrement. Un prospectus peut fournir des renseignements précieux s'il est récent, mais s'il date de quelques années il est probablement inutile à bien des égards.

L'offre d'achat visant à la mainmise et les documents qui y sont joints contiennent certains renseignements sur la compagnie intéressée et ses principaux administrateurs. Si l'offre indique qu'il y aura paiement en valeurs, les renseignements sont alors semblables à ceux que renferme un prospectus.

De même, les rapports d'opérations boursières d'initiés doivent être déposés par certaines personnes (administrateurs, dirigeants et détenteurs de plus de 10 % de certains types d'actions) lorsqu'ils négocient des titres de la société. Si la loi exige le dépôt de ces rapports, ce n'est pas parce qu'ils intéressent vraiment le public; c'est surtout pour prévenir les transactions de titres par les initiés, utilisant les renseignements confidentiels. Le législateur a estimé que l'obligation de divulguer publiquement ce genre de transaction aura pour effet de dissuader ceux qui voudraient peut-être poser des gestes répréhensibles.

Des états financiers complets et vérifiés doivent être déposés annuellement par les sociétés publiques; elles sont également tenues de soumettre des états financiers provisoires et non vérifiés pour la période de six mois qui suit la fin de l'exercice financier. Ces états sont essentiellement identiques à ceux qu'on envoie ordinairement aux actionnaires. De son côté, la Bourse de Toronto exige la publication d'états financiers trimestriels non vérifiés.

Les sociétés publiques sont également tenues de divulguer sans délai tout renseignement important sur leur administration. Il peut s'agir en l'occurrence d'un changement au conseil d'administration, de l'acquisition ou de la liquidation de biens matériels, d'une mainmise, de modifications de la structure financière, de fluctuations extraordinaires des bénéfices ou de tout autre changement appréciable qui risque d'influer de façon marquée sur les titres de la société. Ces règles de « divulgation opportune » constituent l'un des éléments importants du régime d'information de l'investisseur.

Les règles de ces organismes tendent vers une fin précise. Chaque rouage du mécanisme de divulgation est conçu pour aider, d'une façon particulière, à atteindre les objectifs prévus. Dans l'ensemble, ces règles ont pour objet de protéger les investisseurs, de faire échec à la fraude sur le marché des valeurs et de favoriser le bon fonctionnement du marché des capitaux. La protection de l'investisseur grâce à la divulgation de renseignements est de pratique courante au Canada, comme d'ailleurs aux États-Unis et dans d'autres pays occidentaux. Même si les règlements de la Bourse et des commissions des valeurs mobilières ne constituent pas un régime général de divulgation, la somme de données ainsi soumise forme l'un des principaux répertoires de renseignements sur les sociétés dont dispose le public.

A la vérité, le public ne fait, directement, qu'un faible usage de ces données; des études ont démontré qu'à peu près personne ne lit les prospectus et autres documents qui figurent dans les dossiers de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. Il en va sans doute de même des renseignements analogues déposés auprès des autres commissions provinciales et du ministère fédéral de la Consommation et des Corporations.

Mais ce n'est pas là un argument contre la divulgation publique. Des analystes, des rédacteurs de pages financières et d'autres commentateurs spécialisés s'inspirent de ces données et en diffusent l'essentiel dans le grand public, sous forme vulgarisée.

Ce domaine n'est pas statique; la communication de renseignements destinés à satisfaire les besoins de l'investisseur fait l'objet d'analyses constantes par les commissions des valeurs mobilières et d'autres organismes de réglementation. De nombreuses propositions relatives à la modification des règlements régissant ce genre de divulgation ont déjà été soumises et d'autres le seront sans doute. Le ministère fédéral de la Consommation et des Corporations a entrepris l'examen des dispositions régissant les marchés des valeurs au Canada et la divulgation de renseignements aux investisseurs va sans doute constituer l'un de ses principaux sujets d'étude.

2. **Divulgation aux actionnaires**

A l'instar des renseignements divulgués aux investisseurs, l'information communiquée par les grandes sociétés à leurs actionnaires est effectivement du domaine public. Les exigences à ce sujet figurent dans la législation régissant les corporations (*Loi sur les corporations commerciales canadiennes* et lois provinciales du même ordre) et parfois dans la législation concernant les valeurs mobilières; c'est d'ailleurs une des meilleures façons pour les dirigeants de rendre compte de leur gestion aux propriétaires des entreprises.

Un des principaux instruments de divulgation de renseignements prévu par la loi est la circulaire d'information qui doit être envoyée à l'actionnaire avant toute assemblée où sa procuration est requise.

Cette circulaire renferme les renseignements qui, de l'avis du gouvernement, sont susceptibles d'être utiles à l'actionnaire dont on sollicite une procuration. Les renseignements peuvent aussi être utiles à d'autres; ils l'ont été, par exemple, à notre commission. Publiées au moins annuellement, les circulaires doivent apporter des précisions, notamment, sur l'aide financière consentie par la société à des particuliers, la rémunération des cadres, les indemnités accordées aux administrateurs et aux dirigeants, la modification du contrôle de l'entreprise et enfin, l'intérêt matériel de certaines personnes dans leurs transactions avec la société.

Les états financiers, qui doivent aussi être envoyés aux actionnaires, constituent une autre source importante de renseignements. De plus, même si la législation qui régit les sociétés n'exige pas que les rapports annuels soient envoyés sous la forme maintenant bien connue (sauf les états financiers), la

coutume et les conventions veulent que les sociétés fassent parvenir ces rapports à leurs actionnaires.

Il est généralement admis que la majorité des actionnaires ne jettent qu'un coup d'œil rapide sur ces documents (d'ailleurs la plupart des investisseurs ne se donnent pas la peine non plus de lire soigneusement les prospectus); cependant, le rapport annuel suscite probablement plus d'intérêt que les autres documents. La plupart des documents destinés aux actionnaires (et aux investisseurs) sont forcément couchés en langage juridique, d'abord parce qu'ils sont minutieusement prescrits dans la loi, mais surtout parce qu'ils peuvent entraîner des conséquences graves s'ils ne sont pas rédigés avec le plus grand soin. D'où le ton juridique qui explique sans doute pourquoi les destinataires ne sont guère portés à les lire. Ces documents constituent pourtant une autre mine de renseignements accessibles au public dont doit tenir compte l'étude du problème de la divulgation.

3. **Divulgation aux gouvernements**

Nous sommes enclins à penser que la plupart des grandes corporations acceptent sans trop de réticence de divulguer les renseignements qu'on en exige. Il y a bien, parfois, désaccord sur certains points et beaucoup d'inquiétude vis-à-vis des nouvelles exigences, mais, dans l'ensemble, les sociétés font preuve d'une résignation relative devant l'obligation de divulguer des renseignements aux investisseurs et aux actionnaires, encore que certaines d'entres elles ne croient pas que toutes ces exigences soient bien nécessaires. Par contre, la divulgation de renseignements (ou les rapports) aux gouvernements suscite un mécontentement général pour les raisons que nous allons énumérer un peu plus loin.

Cet aspect du régime de divulgation est de loin le plus complexe; nous nous bornerons donc à donner un aperçu bien général de certaines des principales exigences au niveau fédéral (il en existe aussi aux autres paliers d'administration). Des quantités considérables de renseignements relatifs aux sociétés sont recueillis par le gouvernement fédéral, sporadiquement ou régulièrement (sur une base annuelle, semestrielle, trimestrielle, mensuelle ou même quotidienne). Ces renseignements ont trait à la situation financière ou aux activités de la société, à sa production, à ses ventes et à ses exportations, aux pratiques en matière d'emploi, aux salaires, à la recherche et au développement, aux moyens d'identification essentiels, à la propriété, aux obligations fiscales et à une foule d'autres sujets. Les renseignements et les chiffres communiqués au gouvernement peuvent être utilisés à des fins de statistique, de réglementation, d'application des lois, d'élaboration des politiques à suivre, d'administration et autres. Dans certains cas, les renseignements ne sont utilisés que par le ministère qui en fait la demande (bien souvent parce que des dispositions statutaires ou une entente tacite ou explicite avec la société exigent une telle discrétion). Quelquefois, les renseignements sont échangés par plusieurs ministères et ils sont parfois mis à la disposition de divers groupes publics. Bien qu'il existe plusieurs façons de répertorier les données recueillies par le gouvernement, nous entendons les répartir en cinq grandes catégories.

a) Aux fins d'enquêtes ou d'application des lois

Les renseignements recueillis à ces fins englobent l'information obtenue par la Gendarmerie royale du Canada, les documents saisis en vertu de mandats par la Direction des enquêtes sur les coalitions, et les données relatives aux ententes sur les profits et les salaires reçues par la Commission de lutte contre l'inflation. En vertu de la loi, ces données sont habituellement considérées comme confidentielles par le ministère qui les recueille, car leur diffusion au sein du gouvernement ou dans le grand public pourrait, croit-on, porter préjudice à des intérêts privés légitimes.

b) A des fins statistiques

Autre volet important : la collecte de données statistiques concernant les sociétés. Statistique Canada en recueille des masses auprès des compagnies. Afin d'empêcher que les renseignements d'importance commerciale ne soient exploités par des sociétés concurrentes ou d'autres entreprises, les données concernant chaque compagnie ne sont mises à la disposition ni des autres ministères, ni du grand public. Seules des données globales sont publiées. Il est à souligner que bon nombre d'entreprises ont recours aux données globales et y attachent beaucoup d'importance, notamment pour leur planification.

c) A des fins d'élaboration de politiques ou d'administration

i) *Généralités*. Des organismes et ministères fédéraux demandent aux sociétés de leur communiquer certains renseignements, afin d'apprécier l'efficacité des politiques en vigueur, d'étudier la valeur de solutions de rechange et d'administrer les programmes en cours. Les données ainsi obtenues vont des renseignements communiqués aux organismes investis d'un pouvoir de réglementation, tels la Commission canadienne des transports, à ceux qui sont recueillis au cours d'enquêtes ministérielles spéciales sur certaines entreprises de secteurs particuliers. Les renseignements ainsi recueillis sont habituellement tenus confidentiels au sein du ministère, mais en partie pour une raison différente de celle que nous avons déjà énoncée. Au sein de ces organismes, le respect du caractère confidentiel des renseignements est de rigueur (ordinairement comme question de principe et non de droit); on estime que leur divulgation pourrait être préjudiciable et que la notion moderne de la responsabilité ministérielle l'exige. La publication de renseignements par d'autres que le ministre intéressé risquerait, croit-on, de compromettre l'impartialité des fonctionnaires. Lorsque l'un quelconque des renseignements recueillis doit être divulgué, la décision ultime doit émaner du ministre en cause, qui en assume la responsabilité devant le Parlement.

La plus grande partie de l'information relative aux sociétés, notamment celle qui est recueillie de façon non systématique, s'inscrit sous la présente rubrique. Même s'il arrive à des ministères d'unir leurs efforts dans la collecte des données et s'il y a parfois certains échanges interministériels, ce volet du programme gouvernemental repose principalement sur une collecte décentralisée, doublée d'une politique limitant les échanges de données. Chaque minis-

tère peut demander tout renseignement qu'il estime utile, même si ce renseignement a déjà été recueilli sous une forme à peu près identique par un autre ministère ou organisme. Il n'existe pas, au gouvernement, de centre de coordination officiel chargé de classer les renseignements demandés et reçus par les différents ministères. Rien dans la loi n'oblige que les demandes de renseignements présentées par le gouvernement soient compatibles avec les séries de données déjà réunies à Statistique Canada ou ailleurs. De fait, même Statistique Canada publie des séries de données qui ne peuvent être rattachées aux autres à cause des différences de définition, d'échantillonnage ou de synchronisation. Donc, dans ce domaine, une coordination insuffisante provoque des chevauchements et un double emploi inévitables.

ii) *Le régime CALURA.* La *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers* (connue sous le sigle anglais CALURA) adoptée en 1962, constitue l'un des principaux instruments de collecte de renseignements auprès des entreprises. L'application de cette loi est confiée au Statisticien en chef agissant sous l'autorité du ministre de l'Industrie et du Commerce. La loi a pour objet de recueillir des renseignements d'ordre financier ou autre sur l'activité de sociétés et de syndicats ouvriers. Ces renseignements sont jugés nécessaires pour déterminer l'étendue et les répercussions de la possession et du contrôle d'entreprises canadiennes par des intérêts étrangers, ainsi que l'ampleur et les conséquences de l'affiliation de Canadiens à des syndicats ouvriers internationaux.

La première partie de la loi s'applique aux sociétés dont le revenu brut, au cours d'une période visée par un rapport, excède $500 000 ou dont l'actif dépasse $250 000. Le bill C-7, déposé en octobre 1977, propose de porter ces montants à au moins 10 millions et 5 millions de dollars respectivement. Les sociétés de la Couronne et celles qui sont régies par des lois fédérales, telles la *Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques,* la *Loi sur les compagnies fiduciaires,* la *Loi sur les compagnies de prêt,* la *Loi sur les petits prêts,* la *Loi sur la radio* et la *Loi sur les chemins de fer,* en sont exclues de manière à éviter la présentation de déclarations contenant des renseignements déjà recueillis en vertu d'autres lois fédérales.

Une fois modifiée, la *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers* s'appliquera à toute société constituée au Canada, à toute entreprise qui fait affaire au Canada, peu importe la compétence dont elle relève de par sa constitution, sauf si elle fait l'objet d'une exemption. Il y a un certain nombre de sociétés qui, bien que constituées à l'étranger, sont assujetties aux dispositions de la loi à cause de leurs activités au Canada. A l'heure actuelle, les entreprises exemptées sont, pour la plupart, des sociétés qui communiquent déjà les mêmes renseignements en vertu de lois fédérales, des sociétés d'État, des sociétés à but non lucratif ou des compagnies trop petites pour être visées par la loi. Les quelque 350 sociétés de la Couronne et leurs filiales au Canada constituent le plus fort groupe d'exclusions.

Les déclarations des sociétés comportent une section confidentielle et une section non confidentielle. Cette dernière, la section A, comprend des renseignements sur l'acte constitutif, sur les dirigeants et les administrateurs, ainsi

que sur les actionnaires de la société. La section confidentielle de la déclaration, la section B, prévoit des états financiers analogues à ceux qu'exige la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ainsi qu'une liste des montants versés par la corporation à des non-résidents du Canada. Si la base des données exigées sous le régime CALURA est très large, par contre la portée des renseignements non confidentiels est très restreinte. Advenant une extension marquée des exigences de la section A, il serait souhaitable de réduire le nombre de sociétés tenues de soumettre un rapport, en fixant le seuil à un niveau plus élevé, comme cela est proposé dans le bill C-7.

Les déclarations doivent être adressées au bureau du Statisticien en chef. La loi statue que la section non confidentielle de la déclaration (section A) doit être conservée dans les dossiers du ministère de la Consommation et des Corporations auquel le Statisticien en chef en envoie une copie. Moyennant le paiement d'une somme minime, chacun peut avoir accès à ces documents. Le Statisticien en chef se réserve l'usage et la garde de la section B de la déclaration; son contenu ne peut être communiqué qu'à un haut fonctionnaire ou à une personne autorisée.

Le caractère confidentiel de l'information a pour conséquence inévitable d'obliger les sociétés à fournir à d'autres ministères des renseignements qu'elles ont déjà livrés en vertu de la section B de la loi. Un certain manque d'efficacité, le double emploi et les chevauchements, ainsi que la restriction des échanges d'information entre ministères font partie du prix à payer, dans ce domaine comme dans d'autres, pour protéger le caractère confidentiel des données.

d) Aux fins de perception des impôts

Notre analyse situe la déclaration d'impôt sur le revenu dans une catégorie distincte. Puisque le gouvernement tire ses revenus des impôts, il est évidemment essentiel que les déclarations des contribuables, y compris celles des entreprises, soient aussi complètes et exactes que possible. On croit généralement que le caractère confidentiel des déclarations d'impôt en favorisera l'exactitude. Il est de tradition de considérer les renseignements apparaissant sur ces déclarations comme confidentiels (c'est certainement ainsi que le conçoit le grand public) et des lois comme la *Loi de l'impôt sur le revenu* ont donné à ce principe un caractère réglementaire. Cette loi statue, par exemple, que sauf dans un nombre très restreint de cas, le fonctionnaire qui communique à une autre personne un renseignement recueilli en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* commet une infraction. De plus, dans la pratique, l'accès à toute donnée concernant le revenu des entreprises ou des particuliers est extrêmement limité, la déclaration ayant pour objet l'imposition du revenu et non la collecte de renseignements.

* * * *

Le gouvernement dispose sans doute d'autres moyens de recueillir des données, notamment les dispositions de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* portant que certains renseignements relatifs aux sociétés de la

Couronne doivent être transmis au gouvernement et mis à la disposition du public, mais nous n'avons voulu énumérer ici que les principales catégories. Compte tenu de tous les renseignements contenus dans les documents envoyés aux actionnaires et aux investisseurs et de ceux auxquels on peut avoir accès par l'intermédiaire du gouvernement, il est clair que le public dispose d'une somme considérable de données concernant les grandes sociétés. D'ailleurs les renseignements utilisés par la commission étaient pour la plupart déjà accessibles au public. Il y a lieu de mentionner, en outre, les sources de référence commerciales, tels les divers services du *Financial Post*.

Certaines entreprises informent de plein gré le public de leurs activités. Comme il s'agit surtout de commentaires et d'interprétations relatifs à des données déjà accessibles au public, les renseignements fournis ressortissent en grande partie au domaine des relations publiques. Si les entreprises se sont engagées dans cette voie, c'est qu'elles sont convaincues que toute réticence ou passivité de leur part mènera à la divulgation obligatoire.

LE « POUR » ET LE « CONTRE » D'UNE DIVULGATION PLUS LARGE

Certains observateurs pourraient en conclure que le grand public est désormais bien informé sur les grandes entreprises. De nombreux témoins, cependant, se sont présentés à nos audiences publiques pour demander instamment que les grandes sociétés soient contraintes de divulguer plus de renseignements sur leurs activités. Il serait sans doute utile de résumer ici les principaux arguments des partisans d'une divulgation plus large.

Le « pour »

Les arguments en faveur d'une divulgation accrue de renseignements partent du principe selon lequel les ressources humaines et matérielles utilisées par les grandes sociétés sont d'une telle ampleur et leur influence sur la population et les politiques du gouvernement, si grande, que ces entreprises devraient être tenues de rendre compte de leur gestion de ces ressources. Comme le régime actuel de divulgation repose principalement sur les obligations des sociétés, devant la loi, envers les investisseurs et les actionnaires (dont les intérêts sont relativement restreints), les autres membres de la société restent souvent mal informés. Le « public » (terme par lequel on désigne ordinairement les nombreux groupes d'intérêts que comprend la société) a besoin de renseignements pour porter des jugements valables sur le comportement des entreprises. Parmi les groupes censément atteints par les grandes corporations, on retrouve les consommateurs, les employés, les fournisseurs, les créanciers, les concurrents actuels et éventuels, les media d'information, les résidents des agglomérations où ces entreprises sont établies, bref (surtout si on inclut les investisseurs et les actionnaires), tous les groupements qui composent la société.

Il est impossible de bien renseigner les divers groupes sans mettre à leur disposition des données suffisantes et différentes de celles qui sont déjà

communiquées aux investisseurs et aux actionnaires. Un bon nombre de corporations reconnaissent que l'information divulguée est insuffisante et ne peut satisfaire aux exigences générales du public. Plusieurs très grandes entreprises nous l'ont avoué, mais elles ne s'entendaient guère sur la manière de régler le problème.

Certains tenants d'une divulgation plus complète allèguent, de plus, que si la taille et la nature de notre économie devaient nous mener fatalement à une forte concentration des entreprises, il serait possible de pallier les conséquences néfastes de cette situation en renseignant davantage le public sur l'activité des grandes sociétés.

De nombreux partisans d'une divulgation plus complète s'en tiennent aux grands principes, tandis que d'autres sont plus explicites. Afin d'illustrer les domaines où, selon certains, la divulgation pourrait être plus complète, nous citons un extrait du mémoire présenté par le Groupe de travail des Églises sur la responsabilité des corporations. Le groupe recommande instamment que les grandes entreprises soient tenues de communiquer au public les données énumérées ci-dessous, « afin de mieux faire connaître aux citoyens la concentration, la puissance et l'influence des grandes sociétés ». Nous reproduisons cette liste sans commentaires, si ce n'est de faire observer qu'elle ressemble beaucoup à un bon nombre de celles qui ont été préparées par d'autres groupes.

a) La liste complète des filiales établies au pays et à l'étranger, y compris les compagnies soumises à un certain contrôle par le biais de la possession d'une partie des actions;
b) une liste de tous les postes d'administrateur ou de gestionnaire d'autres corporations ou administrations publiques, occupés par chaque administrateur ou dirigeant;
c) le traitement de chacun des principaux dirigeants;
d) une liste du nombre d'actions de leur compagnie que possèdent directement ou indirectement chacun des administrateurs ou des dirigeants d'une entreprise;
e) la liste des transferts internes de la société d'un pays à un autre;
f) les fonds de terre et les ressources naturelles dont l'entreprise est propriétaire;
g) les impôts payés et les pays auxquels ils ont été versés, de même que la nature, le montant et la source des concessions fiscales;
h) les contributions financières ou autres, ou les dons versés à des partis politiques, à des hommes politiques ou à des hauts fonctionnaires du Canada ou de l'étranger;
i) les ententes conclues avec le gouvernement au sujet des garanties et de l'assurance à l'exportation;
j) les projets d'expansion, dès le stade initial de planification.

Le même mémoire recommande que les sociétés soient tenues de communiquer à la demande de leurs actionnaires (ce qui équivaudrait à rendre l'information publique) les renseignements suivants :

a) la politique et les pratiques de la société en matière de conditions de travail, notamment l'égalité des chances d'avancement, les relations de

travail, les échelles salariales, la formation en cours d'emploi et la prévention des accidents;

b) la politique et les pratiques d'exploitation, en ce qui concerne la protection de l'environnement et les effets de ces pratiques sur la collectivité;

c) la qualité et la sûreté des produits;

d) les contrats de production de matériel militaire.

Les partisans d'une divulgation plus complète regardent ce qui se fait ailleurs et proposent que le Canada emboîte le pas. Par exemple, les sociétés dont les actions sont négociées sur le marché boursier américain (y compris certaines grandes compagnies canadiennes) sont tenues de déposer périodiquement auprès de la *Securities and Exchange Commission* bon nombre de documents (tel le rapport annuel 10-K, dont il sera question plus loin); certains contiennent des renseignements plus détaillés que ceux que les compagnies sont obligées de communiquer aux investisseurs et aux actionnaires au Canada. De plus, l'Organisation de coopération et de développement économiques (dont le Canada est membre) a publié récemment, à l'intention des sociétés multinationales, des principes directeurs où elle recommande la divulgation de renseignements plus complets que ceux que la loi exige des grandes sociétés canadiennes. Il en est question plus loin.

D'aucuns prétendent que mieux nous connaîtrons l'activité des sociétés, mieux le Canada pourra éviter les scandales commerciaux et leurs séquelles. Il ne s'agit pas là d'une idée nouvelle. En 1913, le juge Louis Brandeis de la Cour suprême des États-Unis déclarait : « La publicité a une juste raison d'être en tant que remède aux maux sociaux et industriels. On dit de la lumière du soleil qu'elle est le meilleur des désinfectants et que le faisceau d'un projecteur vaut le meilleur policier. » Cette philosophie est à l'origine d'un bon nombre des dispositions législatives actuelles en matière de divulgation. La divulgation publique est non seulement de bon aloi, mais elle peut aussi servir à enrayer les actes répréhensibles.

Enfin, ceux qui prônent une divulgation plus complète allèguent qu'elle serait dans l'intérêt même des sociétés, car elle offre le meilleur moyen d'éviter l'intervention plus poussée des gouvernements et des institutions.

Le « contre »

Les partisans d'une divulgation plus complète se heurtent à une forte opposition, principalement de la part de sociétés qui risquent d'être assujetties à des exigences supplémentaires, encore que quelques-unes d'entre elles ne semblent pas adopter une attitude inflexible. Voici en gros les principaux arguments qu'elles invoquent. A leur avis, même s'il est notoire que les activités des sociétés touchent de nombreux groupes sociaux, seuls les investisseurs et les actionnaires sont facilement repérables et ont avec la compagnie un lien facile à identifier. Il n'est pas prouvé, dit-on, que les compagnies doivent assumer une responsabilité générale envers d'autres secteurs de la société (comme les groupes intéressés à la protection de l'environnement et les consommateurs) et que, par conséquent, l'argument selon lequel l'entreprise devrait rendre compte

de ses actes à une multitude d'intérêts ne tient pas. Si elles ont des obligations envers d'autres groupes, celles-ci devraient faire l'objet de dispositions législatives spéciales et non être déguisées sous forme de code de divulgation. La corporation ne doit et ne peut, ajoute-t-on, rendre des comptes qu'à ceux qui ont un intérêt financier direct dans ses affaires (les actionnaires et les investisseurs), car les entreprises ne sont pas, quoi qu'on dise, des institutions politiques. Ce sont des instruments constitués esentiellement de capitaux privés et dont le but est de servir les intérêts des propriétaires. Imposer la divulgation en fonction d'un vague intérêt public constitue une intrusion injustifiable dans les affaires privées de la corporation.

Une des plus sérieuses objections touche les innombrables renseignements que les sociétés sont déjà tenues de communiquer (principalement à cause de la prolifération des exigences gouvernementales) et le manque de coordination des nombreuses demandes. Il est fortement recommandé que toute nouvelle exigence en matière de divulgation soit précédée d'une rationalisation générale des exigences actuelles, en vue d'éliminer le double emploi et de réduire les frais.

On soutient aussi qu'une divulgation plus complète pourrait être coûteuse et que ceux qui la préconisent devraient être tenus de démontrer que les avantages à en retirer justifieraient les dépenses. Cela est tout particulièrement vrai des revendications de certains groupes plus « activistes » qui réclament des mesures dont le coût ne serait pas assumé par eux, mais par les actionnaires de la société ou par ceux qui achètent ses produits.

Un argument analogue fait valoir que la majeure partie de l'information utile est déjà divulguée sous une forme ou une autre et que les partisans d'une divulgation plus complète devraient démontrer que les renseignements supplémentaires qu'ils réclament satisferaient un besoin légitime. Sans compter qu'une surabondance de renseignements peut empêcher d'y voir clair.

Enfin, on prétend qu'il ne faut pas imposer d'exigences nouvelles sans identifier d'abord avec précision les destinataires des renseignements; en effet, la divulgation n'est pas une fin en elle-même et la nature ainsi que la qualité de l'information communiquée dépendent de la situation et des intentions de l'usager éventuel. Si, par exemple, elle est destinée à un investisseur ou à un actionnaire, on s'attend généralement à certaines normes ou à un certain niveau de divulgation (le « niveau du prospectus », par exemple), et les sociétés sont bien conscientes des incidences juridiques de ces normes. Si le destinataire est un concurrent, il faut être prudent car les renseignements pourraient être utilisés au détriment des intérêts de l'entreprise qui les divulgue. Lorsque l'information est destinée au gouvernement, l'usage qu'il en fera doit être clairement précisé, afin que la compagnie sache quels renseignements elle doit fournir et jusqu'à quel point il lui faut entrer dans les détails. Lorsqu'elle est destinée au grand public, il serait bien coûteux et bien long de déterminer quels renseignements sont les plus pertinents et quels sont ceux qu'il faudrait laisser de côté pour que l'information soit plus claire. Sans compter, ajoute-t-on, qu'étant donné la diversité des besoins et des intérêts du public, il n'existe aucune technique d'analyse ou de diffusion permettant de lui communiquer l'information sous une forme vraiment utile.

L'opinion de la commission

Après avoir pesé tous ces arguments et étudié une bonne partie des documents traitant du sujet, nous en sommes venus à la conclusion que la meilleure façon de trancher la question, c'est de le faire en deux étapes et, en un sens, à deux niveaux. Un des volets de notre mandat consiste à déterminer s'il est nécessaire d'établir des garanties pour protéger l'intérêt public contre les grandes concentrations de puissance économique. Selon nous, le nœud du problème de la divulgation est le suivant : jusqu'à quel point le public canadien doit-il être renseigné sur l'activité des grandes entreprises canadiennes? Une bonne partie des renseignements est déjà du domaine public, bien qu'ils n'aient pas été centralisés pour en faciliter la consultation. Il reste donc à déterminer si la divulgation doit être plus poussée, ou s'il faut plutôt travailler à la rendre plus utile.

Selon nous, le public a le droit d'en savoir plus long, mais il faudrait aussi rendre plus claires et plus simples un bon nombre des exigences actuelles en matière de divulgation. Il importe de préciser que cette conclusion à laquelle nous sommes parvenus et sur laquelle nous nous étendrons davantage ne vaut que pour les très grandes sociétés canadiennes et non pour les petites ou moyennes entreprises.

Il faut d'abord diviser les sociétés en deux catégories : les sociétés financières et les sociétés non financières. Dans le secteur financier, qui comprend les banques, les compagnies d'assurances, les sociétés de fiducie et les sociétés de prêts commerciaux, nous ne tenons compte que des sociétés dont l'actif est d'au moins un milliard de dollars. L'actif est le meilleur indice de l'importance d'une société financière. Selon ce critère, 26 compagnies des 35 figurant sur la liste du *Financial Post* des grandes entreprises financières de 1976 feraient partie du groupe. Dans le secteur non financier, nous abaissons l'actif minimal à 250 millions de dollars et nous acceptons aussi, comme critère de rechange, des ventes annuelles de 250 millions. Le secteur non financier comprend les manufacturiers, les marchands, un certain nombre de sociétés de la Couronne, les sociétés immobilières, les sociétés exploitant des ressources naturelles, les sociétés de portefeuille et d'autres entreprises. En 1975-1976, 114 sociétés non financières avaient un chiffre d'affaires et 78 un actif respectivement supérieurs à 250 millions de dollars. Dans les deux catégories, nous incluons toutes les filiales et compagnies affiliées de chaque société; il s'agit donc de chiffres consolidés.

Si nous proposons de rendre publics plus de renseignements pertinents (et d'éliminer aussi les renseignements non pertinents), ce n'est pas uniquement pour protéger l'investisseur ou pour renseigner le consommateur. Le public se compose de si nombreux groupements et ses liens avec telle ou telle entreprise sont si complexes et si mouvants qu'il n'est ni possible, ni nécessaire d'établir des catégories. Nous croyons plutôt que les grandes sociétés devraient s'efforcer de mettre tous les renseignements utiles à la disposition du grand public de façon à ce que tous les groupes sociaux soient mieux renseignés.

La majeure partie des renseignements accessibles au public à l'heure actuelle découle du processus d'exploitation du marché des capitaux. Bien que

ce soit là, naturellement, un aspect essentiel de notre vie économique, l'intérêt porté à ce marché a fortement influé sur les règles de divulgation. A notre avis, tous les groupes de la société devraient disposer de renseignements suffisants pour pouvoir porter des jugements rationnels sur l'activité des grandes entreprises. Le grand public, composé de groupes divers, devrait pouvoir se mieux renseigner qu'à l'heure actuelle sur la structure, les rouages et l'influence des grandes sociétés.

Nous estimons que la confiance se nourrit d'une attitude ouverte et franche et nous concluons qu'il y va de l'intérêt public que nos grandes entreprises prennent les moyens pour s'attirer toute l'estime et la confiance possibles. Or tel n'est souvent pas le cas. Nous ne prétendons pas qu'une attitude ouverte et franche soit un gage infaillible de confiance, mais nous pensons vraiment que le comportement contraire y fait obstacle.

Les dirigeants de la Banque Royale du Canada, dans un mémoire spécial sur la divulgation, posent clairement le problème : « Il est de plus en plus reconnu que dans la société post-capitaliste vers laquelle nous évoluons, les grandes corporations auront de multiples responsabilités et obligations. Une divulgation plus complète de l'information touchant tous les aspects des affaires des compagnies accompagnera inévitablement cette évolution. » De l'avis de la commission, la divulgation de renseignements au grand public (et non seulement à l'intention et pour le bénéfice exclusif d'un groupe particulier) fait partie de la responsabilité sociale des grandes corporations.

VERS UNE DIVULGATION PLUS COMPLÈTE

L'importance d'une approche sectorielle

Nous nous penchons maintenant sur les renseignements qui, à notre avis, devraient être divulgués. Nous n'entrons pas dans les détails et ce, pour plusieurs raisons. En premier lieu, nous voulons surtout définir ici notre attitude générale et nos vues sur le sujet, au lieu de nous perdre dans les complexités, les avantages et les problèmes inhérents à la divulgation de certains renseignements. En second lieu, les différences qui existent entre les industries nous feront voir clairement que l'importance des divers renseignements varie d'une industrie à l'autre. La nécessité de divulguer n'est pas la même selon qu'il s'agit d'entreprises de fabrication ou de services, de compagnies d'utilités publiques, de sociétés de portefeuille ou de banques. Par exemple, la divulgation du coefficient de perte selon la taille des emprunteurs, ou lorsque ceux-ci sont des administrateurs ou des initiés, peut être importante dans le cas de sociétés de prêt, mais non lorsqu'il s'agit d'autres genres d'entreprises. Les détails des opérations des grands promoteurs immobiliers, par exemple ceux qui ont trait au groupement de terrains, à la valeur des actifs à court terme, aux projets d'aménagement, et à d'autres questions particulières à ce genre d'affaires, ne s'appliquent pas aux autres industries.

Nous sommes d'avis que dans le cas des grandes sociétés, une divulgation plus utile ne peut résulter que d'une analyse sectorielle détaillée. Il faudrait donc envisager chaque industrie séparément, de manière à ce que les exigences imposées aux grandes compagnies de chaque secteur industriel soient déterminées en fonction de ses particularités. Dans chaque cas (et dans la mesure du possible à l'égard de chaque poste), les avantages de la divulgation devront être envisagés par rapport au coût. Chaque décision devrait être fondée sur un préjugé favorable à une plus grande divulgation, à moins qu'il ne puisse être établi qu'elle pourrait, dans tel ou tel cas, se révéler inéquitable du point de vue du coût ou de la concurrence.

Le code de divulgation adopté volontairement en novembre 1976 par la BankAmerica Corporation, et dont il est question au chapitre X, est un bon exemple des possibilités qu'offre une divulgation par secteurs particuliers. La banque communiquera, entre autres renseignements, une ventilation de son portefeuille de prêts, des données sur les prêts qui posent des problèmes, les pertes sur les prêts (par grandes catégories), les prêts et le crédit accordés aux sociétés affiliées, la répartition géographique des prêts et des investissements, les termes et conditions ordinaires des prêts aux consommateurs, les pratiques et les lignes de conduite en matière de crédit à la consommation, et l'ensemble des prêts consentis à des membres du conseil d'administration et à leurs compagnies.

La formule 10-K des États-Unis

Voyons donc quelles sont, à l'étranger, les exigences en matière de divulgation de renseignements. Comme au Canada, la plupart ont été établies en réponse à des besoins concrets du marché des capitaux. Mais même aux États-Unis, où le code de divulgation est assez complexe et détaillé, certaines règles particulières ne sont qu'accessoirement reliées à la protection de l'investisseur. Au cours de notre analyse, nous avons examiné plusieurs formules 10-K déposées auprès du gouvernement américain par des sociétés canadiennes. La formule 10-K est un document de divulgation continue que doivent déposer chaque année, auprès de la *Securities and Exchange Commission* des États-Unis, les compagnies dont les valeurs sont négociées à la Bourse ou doivent être enregistrées aux fins de négociation aux États-Unis (que la compagnie soit ou non sur le point de « lancer sur le marché » une nouvelle émission de titres). La formule renferme des renseignements que les corporations ne divulguent pas normalement ou régulièrement, au Canada, bien qu'un bon nombre figurent traditionnellement dans les rapports annuels, tandis que d'autres doivent être communiqués dans les prospectus. Par exemple, la formule 10-K oblige la compagnie à rendre publics, chaque année, des renseignements qui ont trait à ses activités commerciales et au milieu dans lequel elle fonctionne, et notamment :

1. Les affaires courantes ou projetées de la société et de ses filiales;
2. les conditions de la concurrence dans l'industrie ou les industries en cause, ainsi que la situation de la compagnie vis-à-vis de ses concurrents. Si

plusieurs produits ou services entrent en jeu, les principaux produits, services ou catégories de produits ou de services sont traités séparément. On doit faire état du nombre estimatif de sociétés concurrentes et, s'il y a lieu, des principaux marchés sur lesquels la société est présente. Lorsqu'un concurrent ou un petit nombre de concurrents prédominent, on doit les identifier;

3. lorsqu'une partie importante des affaires de la société dépend d'un client unique ou d'une poignée de clients dont la perte pourrait entraîner des conséquences néfastes pour l'entreprise, le nom du client ou des clients, leur lien avec la société, s'il en est, ainsi que les principaux détails concernant leur importance pour les affaires de la société;
4. les sources et la disponibilité des matières premières nécessaires à l'exploitation;
5. l'importance pour l'entreprise, ainsi que leur durée et leurs effets, de tout brevet d'invention, marque de commerce, licence ou concession détenus par la compagnie;
6. l'estimation du montant, en dollars, consacré au cours des deux dernières années financières à d'importantes recherches en vue de créer de nouveaux produits ou services ou d'améliorer des produits ou services existants, avec indication des initiatives qui ont été commanditées par la société et de celles qui l'ont été par un client;
7. les effets importants que le respect des lois locales, fédérales ou d'État qui ont été promulguées ou adoptées en vue de réglementer le déversement de matières polluantes, ou qui ont trait à la protection de l'environnement, pourrait avoir sur les dépenses en immobilisations, les bénéfices et la position concurrentielle de la société et de ses filiales;
8. le nombre d'employés de la société;
9. les principaux modes de concurrence utilisés (prix, service, garantie, ou qualité du produit) et les facteurs positifs et négatifs pouvant influer sur la position concurrentielle de la société;
10. l'emplacement et l'aspect général des principales usines, mines et autres biens matériels importants de la société et de ses filiales, qu'ils soient détenus en propriété ou en location et, le cas échéant, les dates d'expiration des baux; et
11. une liste ou un organigramme de toutes les filiales et sociétés mères de la compagnie et, pour chacune, le pourcentage d'actions donnant droit de vote, ou tout autre moyen de contrôle, possédé par la société mère. La société qui remplit la formule doit paraître sur l'organigramme, où doit figurer avec précision le lien qui unit chaque entité à la compagnie mère et aux autres entités.

Nous ne saurions dire si, du point de vue de l'investisseur ou de l'actionnaire canadiens, il est essentiel que les grandes sociétés canadiennes communiquent chaque année ce genre de renseignements. Nous reconnaissons que même dans l'optique du détenteur de valeurs mobilières, les exigences actuelles de la formule 10-K ne sont pas sans défauts. Néanmoins, nous croyons que la publication régulière de tels renseignements servirait l'intérêt public et permet-

trait au public de mieux comprendre et analyser les affaires des grandes corporations. Les renseignements que prévoit la formule 10-K pourraient fort bien être divulgués dans les secteurs industriels où se situent la plupart de nos grandes sociétés. La communication de ces données (qui sont, d'ailleurs, déjà divulguées aux États-Unis par plus de 100 grandes entreprises canadiennes) ne nuirait certainement pas aux intérêts des sociétés et les grandes entreprises pourraient facilement en faire les frais. L'Association canadienne des manufacturiers nous a révélé que selon les renseignements qu'elle possède, les sociétés qui ont l'expérience de ce genre de divulgation y voient peu d'inconvénients. Nous n'avons aucune objection à l'instauration d'un tel régime chez nous.

Nous n'avons pas inclus dans notre liste l'obligation, d'ailleurs controversée, qu'impose la formule 10-K de divulguer la rémunération des trois dirigeants les mieux payés de la société et de chacun des administrateurs qui ont reçu plus de $40 000. A notre avis, ces renseignements sont personnels et devraient demeurer confidentiels.

Les principes directeurs de l'OCDE

Les recommandations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dont il a déjà été brièvement question, peuvent aussi servir à définir les renseignements à divulguer. Les principes directeurs que cette organisation a publiés à l'intention des sociétés multinationales, même s'ils ne lient nullement celles-ci, font ressortir, eux aussi, le genre de renseignements qui serait utile au public. Tout comme les renseignements réclamés dans la formule 10-K, certaines données mentionnées par l'OCDE sont déjà divulguées par les sociétés canadiennes soit dans leur rapport annuel, ou leurs prospectus, soit dans d'autres documents. L'examen de ces principes directeurs doit être axé sur les compagnies canadiennes. Un bon nombre de nos grandes entreprises sont elles-mêmes des filiales et bien que nous imposerions l'obligation de divulguer les données aux sociétés canadiennes et à leurs propres filiales, nous n'exigerions, au sujet de la société mère, que les renseignements dont elles disposent ou qu'elles peuvent se procurer dans le pays d'origine.

De même que la formule 10-K, les principes directeurs de l'OCDE s'appliqueraient à la plupart de nos grandes industries. Nous y avons substitué le mot « province » à l'expression « zone géographique ». L'OCDE recommande qu'il y ait divulgation au moins annuelle des données suivantes :

i) La structure de l'entreprise, avec indication de la dénomination et l'emplacement de la société mère, de ses principales sociétés affiliées, de l'importance de ses participations, directes et indirectes dans ces sociétés affiliées, y compris des participations croisées entre elles;

ii) les provinces où elles opèrent et les principales activités qui y sont exercées par la société mère et par les principales sociétés affiliées;

iii) les résultats d'exploitation et les ventes ventilés par province, ainsi que les ventes dans les principales branches d'activités pour l'ensemble de l'entreprise;

iv) les investissements nouveaux importants, ventilés par province et, si cela est réalisable, par principales branches d'activités pour l'ensemble de l'entreprise;
v) un état des sources et des emplois de fonds par l'entreprise dans son ensemble;
vi) le nombre moyen de salariés dans chaque province;
vii) les dépenses de recherche et de développement pour l'ensemble de l'entreprise;
viii) les politiques suivies en matière de prix de cession interne;
ix) les méthodes comptables, y compris les méthodes suivies en matière de consolidation, appliquées pour l'établissement des renseignements publiés.

L'OCDE et la formule 10-K nous offrent deux exemples de règles qu'il serait utile, selon nous, d'adopter comme point de départ, sous réserve des modifications nécessaires pour répondre aux exigences de la situation au Canada. Par exemple, les données sur l'importation et l'exportation auraient une certaine utilité chez nous. Il y aurait lieu, en outre, de fixer des critères appropriés, afin d'éviter de publier des données insignifiantes. La longue expérience des Américains en la matière serait utile, et les exigences de la formule 10-K pourraient s'appliquer à la plupart des industries canadiennes, sinon toutes. Toutefois, comme nous l'avons souligné, il n'en sera pas moins nécessaire d'analyser la pertinence et les effets de ces exigences, et de déterminer quelles données supplémentaires il y aurait peut-être lieu de réclamer de telle ou telle industrie.

Les normes minimales

Certaines grandes corporations sont actuellement exemptées de toute divulgation. Par exemple, les institutions financières régies par le gouvernement fédéral sont soustraites aux exigences de la législation générale sur les sociétés, y compris les dispositions relatives à la divulgation de renseignements financiers ou autres. Le *Livre blanc sur la législation bancaire canadienne* (août 1976), publié par le gouvernement fédéral, y voit une lacune à combler. Selon nous, il devrait en être de même des autres corporations régies par le gouvernement fédéral, y compris les sociétés de la Couronne, de manière que toutes les grandes sociétés, quelle que soit la nature de leurs affaires, soient soumises aux mêmes exigences minimales en matière de divulgation.

Le risque de nuire au jeu de la concurrence

Un des points dont doit tenir compte l'étude du problème de la divulgation est le risque de préjudice concurrentiel que celle-ci peut entraîner; cet aspect devra assurément être examiné à l'occasion de l'analyse de chaque secteur. La divulgation de certains types de renseignements pourrait gravement infirmer la position concurrentielle d'une entreprise donnée. Si le risque s'étend à tout le secteur industriel (par exemple, lorsque les importations étrangères livrent une vive concurrence), aucune des sociétés ne devrait être tenue de divulguer ces

renseignements. Si telle ou telle entreprise risquait de voir affaiblir sa position compétitive, il devrait exister alors un régime d'exception comme celui que prévoit la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*.

Toutefois, quiconque veut justifier une exception générale ou particulière ne doit pas oublier que, bien souvent, il y a va de l'intérêt public que les concurrents puissent exploiter les renseignements qui figurent dans les états financiers. Par exemple, la divulgation d'importants bénéfices peut attirer des concurrents sur un marché et assurer une meilleure répartition des ressources productives. Même si la société qui a divulgué les renseignements devait perdre une partie de ses bénéfices par suite de cette nouvelle concurrence, il ne faudrait y voir que le jeu de la libre entreprise sous l'action des stimuli appropriés. Assimiler cette situation à un préjudice concurrentiel attribuable à la divulgation serait illogique dans une économie de libre entreprise. Cela équivaudrait, comme le souligne Kazanjian, à soustraire les concurrents aux lois normales du marché et à atttribuer les ressources aux plus habiles dissimulateurs et non aux meilleurs producteurs.

Le coût de la divulgation

Nous n'ignorons pas que la divulgation peut être onéreuse, mais nous ne sommes pas d'avis de ne renseigner le public que si elle n'entraîne aucune dépense supplémentaire. La question est trop importante pour que le coût soit considéré comme un facteur décisif. De plus, en ce qui concerne les plus grandes sociétés, presque toute l'information qui peut être mise à la disposition du public, de la façon indiquée ci-dessus, est déjà communiquée sous une forme ou sous une autre au gouvernement, ou est tout au moins facilement accessible. Elle comprend divers renseignements concernant les transactions entre compagnies, le traitement des matières premières, les exportations, les sources de financement, les frais de publicité, le coût de la lutte contre la pollution, les chiffres relatifs à certaines usines et une longue liste d'autres données. Vu que le gouvernement a déjà recueilli ces renseignements grâce à l'un ou l'autre de ces régimes, il n'en coûterait pas beaucoup plus cher aux entreprises de les rendre publics de façon régulière.

UTILISATION DES DONNÉES PAR L'ÉTAT

L'opposition que suscite toute nouvelle demande de renseignements pour l'usage interne du gouvernement tend à se cristalliser. Il ne fait aucun doute que les gouvernements exigent déjà des entreprises une foule de renseignements. Toutes les entreprises, grandes et petites, sont touchées par ces demandes; or ces dernières ont plus de mal à y répondre bien que, heureusement, le gouvernement ait récemment réduit ses exigences à leur endroit. Et pourtant, cette opposition n'est pas une simple réaction spontanée aux problèmes que peut susciter la multiplicité de rapports; la situation est plus complexe. Les sociétés, dans l'ensemble, acceptent de divulguer des renseignements aux investisseurs et aux actionnaires, car elles savent qu'il existe un lien direct et logique entre ces groupes et la compagnie. Cependant, de plus en plus de

compagnies trouvent moins légitimes certaines requêtes du gouvernement; elles prétendent ne pas voir grand avantage à y répondre, bien qu'une foule d'entre elles fassent usage des données recueillies et publiées par le gouvernement et reconnaissent, de façon générale, l'utilité de ces renseignements pour l'État. La variété des méthodes utilisées pour recueillir les données contribue à les durcir dans cette attitude, comme, d'ailleurs, le double emploi et les chevauchements qui résultent inévitablement du caractère confidentiel des renseignements communiqués et du cloisonnement des ministères et des gouvernements.

Nous n'avons pas la compétence nécessaire pour déterminer les véritables besoins du gouvernement en la matière et les meilleurs moyens de réunir, distribuer et diffuser les données. Les observations qui suivent ne sont donc forcément que des suggestions mises de l'avant pour étude.

Les grandes sociétés, avons-nous dit, doivent mieux renseigner le public sur leurs activités, et le gouvernement a un rôle primordial à jouer pour atteindre cet objectif. Nous croyons que le temps est venu de réexaminer et peut-être aussi de remanier la façon dont le gouvernement traite les renseignements concernant les entreprises.

Cette question comporte trois aspects. Nous en laissons momentanément un de côté, à savoir la collecte de données par le gouvernement, pour nous attacher aux deux autres, soit la distribution au sein du gouvernement et la diffusion à l'extérieur des renseignements recueillis, tout particulièrement auprès de nos plus grandes et plus puissantes compagnies.

Les corporations et le caractère confidentiel des renseignements

Le gouvernement devrait appliquer avec moins de rigueur les règles du secret. Les grandes sociétés ne doivent pas être traitées à tous égards comme des institutions privées. Une bonne partie des renseignements qui sont communiqués au gouvernement sont presque publics, pour les raisons que nous avons déjà indiquées. Le libre-échange de ces renseignements entre les ministères (sauf Revenu Canada et le Bureau de la politique de concurrence) aurait certains avantages. Par exemple, la plupart sinon la totalité des renseignements fournis dans la section B de la formule CALURA pourraient être diffusés ou accessibles aux ministères sans inconvénients pour les sociétés. Dans le cas des grandes corporations, nous proposons une modification radicale : l'information qui les concerne devrait être librement accessible à l'intérieur du gouvernement sous réserve d'exceptions nécessaires, notamment en ce qui a trait aux données relatives à l'exécution des lois. Il devrait surtout en résulter une réduction du nombre global des demandes de renseignements auxquelles ces sociétés sont tenues de répondre. La libéralisation des échanges de données éviterait aux compagnies d'avoir à répondre à des demandes de renseignements analogues provenant de sources différentes. La compagnie qui aurait déjà déposé certaines données n'aurait pas à fournir à peu près les mêmes renseignements à un autre ministère fédéral.

Étant donné ce qui s'est produit dans le passé, il ne faudrait sans doute pas se borner à combattre la tendance des services gouvernementaux à la prolifera-

tion et au double emploi en matière de collecte des renseignements. D'autres mesures sont souhaitables. Par exemple, si une société a déjà communiqué des données du genre de celles que nous avons indiquées, il ne devrait pas être permis aux autres ministères de demander des renseignements identiques ou semblables. Les corporations ne devraient être tenues de déposer que les données supplémentaires requises par tel ou tel ministère.

Nécessité d'un centre de documentation

Pour faciliter la diffusion, au sein du gouvernement, des données relatives aux grandes corporations, et assurer une plus large divulgation, il est indispensable de trouver un moyen efficace de renseigner le public. A cette fin, il serait bon de créer une banque centrale de données accessible au public. Elle contiendrait aussi les renseignements supplémentaires dont il a déjà été question. Grâce aux techniques modernes de reproduction et d'informatique, son organisation matérielle ne devrait poser aucun problème sérieux. Il y aurait avantage à centraliser ainsi toutes les données et tous les documents non confidentiels communiqués par les grandes sociétés aux actionnaires, aux investisseurs, à la presse et au gouvernement afin d'en faciliter la consultation publique. Située forcément à Ottawa, la banque de données ne serait pas facilement accessible à la majorité des Canadiens : d'où la nécessité d'étendre les moyens de consultation à divers centres urbains à travers le pays, par exemple, aux divers bureaux régionaux du ministère de la Consommation et des Corporations.

La structure et le fonctionnement de cette banque de données devraient être assez souples pour que les sociétés qui en expriment le désir puissent y déposer des exemplaires des documents qu'elles envoient aux investisseurs, aux actionnaires, aux Bourses et aux commissions des valeurs mobilières. Comme les corporations fournissent dans ces documents des renseignements qu'elles seraient tenues de divulguer selon nos recommandations, elles éviteraient ainsi d'avoir à produire d'autres rapports contenant des données analogues. (Au besoin, des renseignements supplémentaires, tels ceux que les sociétés communiquent aux media et aux analystes financiers, pourraient également y être versés.) Nous ne croyons pas qu'il faille modifier la nature de ces documents, qui sont surtout destinés aux investisseurs et aux actionnaires. Il aura fallu beaucoup de travail et de soins pour les mettre au point et ils sont désormais tous considérés comme des documents « publics ». Leur dépôt au centre de documentation ne serait que la reconnaissance officielle de cet état de choses; ils deviendraient alors accessibles en tout temps.

Il serait ainsi possible de posséder éventuellement une collection vraiment complète de renseignements importants que seraient libres de consulter tous ceux qu'intéresse l'activité de nos grandes sociétés. Il n'en coûterait presque rien aux compagnies. Le régime CALURA permet déjà de recueillir certains renseignements et nous sommes d'avis que les installations déjà prévues pourraient être adaptées aux fins que nous envisageons. Enfin, les avantages d'un tel système pour le public justifieraient sans doute les dépenses à engager.

Bien que nous favorisions le principe d'une divulgation distincte (exigeant des grandes sociétés le dépôt et la diffusion publique de renseignements bien plus détaillés et complets que dans le cas des petites entreprises), il faudrait que le régime soit assez souple pour permettre la participation des autres sociétés publiques intéressées. Elles accepteraient par le fait même que la plupart des renseignements qu'elles communiquent au gouvernement soient échangés entre les divers ministères et versés à la banque publique de données. De plus, il leur faudrait se plier aux exigences plus larges applicables aux très grandes entreprises. La règle interdisant aux ministères de réclamer de nouveau les mêmes données devrait s'appliquer à tous les renseignements déposés.

Révision périodique

Étant donné que de nombreux renseignements sont obtenus de centaines de milliers d'entreprises dont nous n'avons pas directement traité, nous jugeons utile d'analyser la façon même de recueillir les données, en fonction non seulement des grandes sociétés mais aussi de l'ensemble des entreprises canadiennes. Comme nous l'avons déjà indiqué, même si nous n'avons pas analysé en détail la multitude de demandes de renseignements qui sont faites par le gouvernement aux sociétés, nous en avons assez vu et entendu pour tirer certaines conclusions.

Nous sommes d'avis qu'il serait à la fois sain et profitable d'instituer une révision périodique et publique des principaux aspects de la collecte, par le gouvernement, de renseignements sur les entreprises, et notamment, des mécanismes du régime, du degré de coordination des demandes de renseignements par le gouvernement, des problèmes du double emploi et du secret (qui sont nettement reliés l'un à l'autre), de la coordination des requêtes du gouvernement fédéral avec celles des autres ordres de gouvernement, et des questions connexes. L'organisme chargé de la révision pourrait également étudier certains points particuliers, comme les difficultés qui surviennent lorsqu'un secteur gouvernemental, après avoir décidé qu'il a besoin de certains renseignements à des fins particulières, tombe dans le travers bien bureaucratique qui consiste à laisser une requête d'exception s'implanter à demeure. Ce genre d'analyse et d'évaluation devrait avoir lieu régulièrement, peut-être tous les cinq ans, mais il ne requiert pas la création d'un organisme permanent. Certains recommandent d'ailleurs que la *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers* soit elle-même prorogée ou abrogée périodiquement, par exemple, tous les cinq ou sept ans.

De quelque façon qu'on s'y prenne, la loi devrait prévoir la création d'un comité régulier de révision publique formé de représentants de la fonction publique et de l'extérieur, la majorité des membres et le président provenant du secteur privé. Nous croyons que des personnes compétentes, étrangères à la fonction publique, devraient siéger à ce comité, étant donné qu'il ne s'agirait pas d'affectations de longue durée; quelques semaines devraient suffire à effectuer le genre d'évaluation et d'analyse critiques que nous jugeons souhaitable.

Mécanisme de contrôle permanent

Il ne s'agit pas de substituer cette façon de procéder au contrôle effectif de la collecte des données par l'État. La révision périodique s'attachera surtout aux grands principes et n'étudiera les questions de détail que pour faciliter la marche vers des conclusions générales. Mais il est important de prévoir l'existence d'un mécanisme de contrôle permanent, afin que les politiques et les principes établis par le gouvernement à la suite du rapport du comité de révision soient appliqués de la manière la plus efficace possible. A cette fin, il faudra exiger que les demandes de renseignements des ministères soient approuvées par le comité de révision, lequel veillera à ce que, dans la pratique, ses principes directeurs soient respectés; c'est en effet au stade de la mise en application que peuvent se manifester les chevauchements, le double emploi et le manque de coordination.

Nous croyons qu'un organisme formé en grande partie de fonctionnaires devrait, entre les révisions périodiques, faire une analyse continue du processus de collecte des données. Comme il s'agirait là, selon nous, d'une fonction permanente, il ne serait pas pratique de s'attendre que des non-fonctionnaires s'y consacrent à plein temps; toutefois, des personnes du secteur privé accepteraient peut-être d'étudier certains points particuliers pendant de brèves périodes, et nous suggérons qu'on les y invite. Cet organisme pourrait se charger d'une tâche qui, jusqu'à un certain point, est exécutée par le Conseil du Trésor et qui consiste à approuver les demandes de renseignements particuliers faites par le gouvernement aux petites et aux grandes entreprises. Il agirait en qualité d'organe central de coordination, chargé d'éliminer le double emploi, en s'assurant que les renseignements demandés n'ont pas déjà été fournis à un autre ministère, et que la requête et la façon dont elle est formulée sont conformes aux directives du comité de révision. En outre, il porterait une attention toute particulière aux difficultés qu'ont les petites entreprises à répondre aux demandes de renseignements de l'État, en vue d'alléger leur fardeau. Les travaux de cet organisme constitueraient un complément nécessaire à l'activité périodique du comité de révision.

Il serait probablement possible de donner suite aux recommandations qui nécessitent une intervention législative en modifiant la *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers*. Leur mise en œuvre ne changerait rien à l'activité d'autres organismes, comme les commissions sur les valeurs mobilières, lesquels continueraient à chercher des moyens de perfectionner leurs propres régimes de divulgation.

Nous ne saurions quitter ce sujet sans rappeler qu'une meilleure coordination fédérale-provinciale est essentielle à la réduction des très nombreuses exigences qui existent en matière de collecte des données. S'il y a double emploi et chevauchement à l'heure actuelle, ils viennent, pour une large part, de ce que des renseignements exigés en vertu de lois fédérales doivent aussi être communiqués à une ou plusieurs provinces sous le régime des lois concernant les valeurs mobilières. Très souvent, nous dit-on, les formules et autres documents comportent des différences insignifiantes qui empêchent simplement de remettre à un organisme la copie d'un document déjà soumis à un autre, bien que les

renseignements soient identiques quant au fond. Il n'y a pas de solution facile, car il s'agit d'un problème relié au fédéralisme lui-même. Néanmoins, les gouvernements devraient être plus conscients du coût de la divulgation.

Il devrait être possible d'inclure parmi les membres du comité de révision des représentants des provinces et de verser à la banque centrale de données une bonne partie des renseignements que, de toute façon, les gouvernements et organismes provinciaux recueilleraient eux-mêmes.

LES SOCIÉTÉS PRIVÉES

Les sociétés fermées (dites « privées ») ne comptent pas sur le marché des capitaux pour leurs fonds propres comme le font les sociétés ouvertes ou publiques. C'est pourquoi on a longtemps pensé que leurs affaires ne concernaient que leurs actionnaires et leurs créanciers et que le public n'avait aucun besoin légitime de connaître leur situation financière. En 1970, la *Loi sur les corporations canadiennes* a été modifiée de façon à obliger toute société privée constituée en vertu de cette loi et dont le revenu annuel excède 10 millions de dollars, ou dont l'actif excède 5 millions de dollars, à rendre publics ses états financiers annuels en les faisant parvenir au gouvernement. Les sociétés qui possédaient un revenu ou un actif supérieur à la norme (sans doute arbitraire) étaient jugées assez importantes, du point de vue de leurs effets sur le public, pour justifier la publication de leurs états financiers. Cependant, les pouvoirs législatifs provinciaux n'ont pas encore adopté de règlements analogues à l'égard des sociétés constituées en vertu de lois provinciales.

Nous avons deux observations à formuler à ce sujet. La divulgation au public des états financiers de certaines sociétés privées d'une taille suffisante, qu'elles soient constituées en vertu de lois fédérales ou de lois provinciales, nous paraît justifiable en principe. Elle l'est sûrement lorsqu'elles reçoivent du gouvernement fédéral ou de tout autre gouvernement une aide financière sous forme de subventions, de prêts, etc. Il nous semble juste, en principe, que ces sociétés, sans égard au lieu de leur constitution et aux propriétaires de leur capital social, soient tenues de rendre publics leurs états financiers (et ceux de leurs filiales). Les renseignements recueillis seraient utiles au Parlement et à tous ceux qui sont appelés, par exemple, à étudier les politiques commerciales et industrielles. En outre, et c'est là le plus important, si des deniers publics vont servir à aider une grande compagnie privée, il faut exiger que le public soit renseigné sur la situation financière de l'entreprise.

Le groupe Irving

A peu près toutes les compagnies que nous avons examinées au cours de nos travaux sont de vastes organisations dont la puissance se fait sentir dans de nombreuses régions, voire, dans bien des cas, à l'échelle du pays tout entier. Certaines ont même de solides ramifications à l'étranger. Elles sont sans doute très peu nombreuses les entreprises qui, cantonnées dans une seule région, y

sont néanmoins importantes au point de constituer une véritable « concentration de puissance industrielle ». Le groupe Irving, du Nouveau-Brunswick, est sans doute le plus puissant parmi ces géants industriels régionaux.

Fondé par K. C. Irving dans les années vingt et maintenant dirigé par ses trois fils, le groupe Irving englobe une centaine de compagnies. Il compte parmi les éléments qui, dans les provinces Maritimes, dominent les secteurs du raffinage et de la distribution du pétrole, des pâtes et papiers, des produits forestiers, des constructions navales et des journaux, et il y exerce une forte influence sur la vie de tous les jours. Il emploie probablement, au total, plus de 10 000 personnes et ses revenus annuels dépassent sans doute le milliard de dollars. De quelque façon qu'on l'envisage, ce groupe est un foyer de concentration industrielle dont la puissance se fait surtout sentir dans les provinces atlantiques.

Le groupe Irving a fait couler beaucoup d'encre, mais une bonne part de ce qu'on a écrit à son sujet s'inspirait beaucoup plus de savantes conjectures que de faits entièrement vérifiés. C'est que les compagnies du groupe Irving ne font part au public de leur taille, de la portée de leurs activités ou de leur situation financière que lorsque la loi les y oblige. En matière de divulgation publique, les lois (et notamment les lois provinciales) n'imposent guère d'exigences aux entreprises privées telles les compagnies du groupe Irving.

Comme elle l'a fait pour d'autres compagnies, notre commission a commandé une étude au sujet du groupe Irving. Ces analyses sont censées offrir un tableau détaillé de la nature et du rôle de ces importants groupements de sociétés. Toutes les autres études renferment force renseignements sur l'entreprise et sa situation financière, car il s'agit de sociétés ouvertes dont les états financiers (et bien d'autres données) sont livrés au public. Tel n'était pas le cas des Irving. Nous leur avons donc demandé de nous fournir les renseignements d'ordre financier essentiels à l'objet de notre étude. Entre temps nous avons préparé un organigramme aussi complet que le permettaient les renseignements dont nous disposions. (Il figure dans l'étude que nous publions sur la société Irving.)

L'avocat des Irving nous a fait savoir qu'ils n'entendaient pas nous fournir les données dont nous avions besoin pour l'étude que nous allions publier. Après avoir mûrement réfléchi et pris conseil auprès d'un avocat du Nouveau-Brunswick sur la façon de procéder, nous avons d'abord décidé d'intervenir auprès des tribunaux de compétence provinciale pour obtenir les renseignements voulus. Ces poursuites auraient éventuellement porté fruit, mais nous allions probablement être entraînés dans des contestations à la fois très longues et très coûteuses. Nous avons conclu que les circonstances ne nous permettaient pas de nous laisser distraire de la tâche plus importante qui consistait à rédiger le présent rapport. Bien que moins complète que les autres, l'étude au sujet du groupe Irving a été publiée parce qu'elle renseigne tout de même le public sur cet important groupe de compagnies.

Nous avons là un exemple patent des lacunes de la loi, dont nous avons parlé, et auxquelles, encore une fois, on devrait remédier.

Rapports par sphères d'activité

Nous nous sommes aussi demandé s'il n'y aurait pas lieu d'exiger des grandes sociétés qu'elles produisent leurs rapports financiers selon un régime perfectionné de divulgation par domaines d'activité. Ce régime obligerait les entreprises polyvalentes qui œuvrent dans des secteurs industriels multiples, ou qui fabriquent divers produits, à faire part de leurs résultats financiers selon les principales séries de produits. Certains estiment qu'une telle façon de procéder mettrait en évidence les secteurs rentables pour le bénéfice des concurrents éventuels, permettrait de mieux renseigner les investisseurs et entraînerait une meilleure répartition des ressources économiques.

La *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*, en vigueur depuis décembre 1975, oblige les compagnies qui y sont assujetties à produire des états financiers conformes aux dispositions du règlement d'application. Le règlement 47, qui s'applique aux corporations polyvalentes, exige des compagnies constituées en vertu de chartes fédérales des rapports par sphères d'activité. Le règlement prescrit que les états soumis par ces sociétés doivent isoler les résultats financiers de chaque sphère d'activité qui rapporte au moins 10 % du revenu total de la compagnie. Les administrateurs doivent préciser les sphères d'activité, en se fondant habituellement sur la Classification des activités économiques de Statistique Canada. Les administrateurs sont libres de choisir un autre mode de classement s'ils le jugent à propos. La commission des valeurs mobilières de l'Ontario a publié sous l'empire de l'*Ontario Business Corporations Act* un projet de règlement qui prévoit la production de rapports par sphères d'activité.

La *Securities and Exchange Commission* des États-Unis exige des sociétés qu'elles joignent à leur formule annuelle 10-K des états financiers par secteur d'exploitation. Les exigences sont les mêmes qu'en Ontario, où le soin de déterminer les sphères d'activité particulières est laissé aux administrateurs de la compagnie.

L'exigence la plus controversée et qui a la plus grande portée est certainement, à ce chapitre, celle de la *Federal Trade Commission* (FTC) des États-Unis qui, en 1974, lançait un programme exigeant des grandes sociétés des rapports sur 275 catégories différentes de renseignements relatifs à leurs revenus et à leur bilan. Ce programme plutôt complexe nous a été expliqué, lors de son témoignage, par F. M. Scherer, qui était alors directeur du Service de l'économique de la FTC et un des responsables de la mise en application de ce programme.

Scherer a fait remarquer que les données relatives aux diverses sphères d'activité sont présentées globalement, de sorte qu'il est impossible d'extraire, de tout rapport publié par la FTC, les données relatives à une compagnie quelconque. Son témoignage renferme des détails sur l'usage qui sera fait de ces renseignements et sur les avantages escomptés du programme. Ceux-ci se rattachent en partie au rôle joué par la FTC dans le programme américain de lutte anti-trust. Le programme a pour but d'aider la FTC dans son analyse du jeu de la concurrence sur le marché; dans ce cadre, l'encaissement pendant une longue période de bénéfices supérieurs à la moyenne, dans une sphère d'activité

donnée, est considéré comme un indice de l'existence de hautes barrières à l'entrée dans ce secteur.

Scherer nous a parlé des problèmes qu'a soulevés la mise en application du programme et de la vive opposition qu'il a fallu affronter. Des compagnies ont refusé de collaborer et la FTC a dû intenter des poursuites pour les forcer à divulguer les renseignements requis. Une des principales difficultés tient à la nécessité de définir les catégories de produits selon des critères un peu arbitraires, ce qui a porté certains opposants à prétendre que les données recueillies sont fatalement entachées d'erreurs et, partant, sujettes à caution. Au dire des adversaires du programme, aucune conclusion digne de foi ne peut être tirée de données sur les ventes ou les bénéfices d'une catégorie qui groupe (comme c'est le cas d'une des catégories de la FTC) des sièges d'avion, des bancs d'église et des tableaux noirs. Un autre problème se pose dans le cas des sociétés intégrées verticalement. Comme les diverses sociétés auront recours à différentes méthodes pour fixer les prix des produits qui passent d'une division à une autre, on prétend que les façons de procéder seront trop dissemblables pour que la comparaison des résultats soit valable. Autre grave problème : comment répartir des coûts communs entre diverses catégories de produits. Les méthodes de répartition variant selon les sociétés, il est inévitable qu'on aboutisse aux résultats les plus divers.

A notre avis, les nouvelles exigences fédérales (et les règlements de l'Ontario) devraient valoir au Canada tous les avantages qu'il est raisonnablement permis d'attendre d'un programme de production de rapports par sphères d'activité. Nous ne pouvons, bien sûr, nous prononcer sur la valeur du programme de la FTC, aux États-Unis; de toute façon, nous ne recommandons pas l'instauration d'un programme si complexe au Canada.

LE FACTEUR INFLATION

L'absence d'un moyen efficace de tenir compte de l'inflation crée certainement la plus grave lacune du régime de divulgation de renseignements financiers par les sociétés canadiennes. En période d'inflation, les états financiers des compagnies, préparés d'après les principes comptables généralement reconnus et selon lesquels, de tout temps, on s'est fondé sur les coûts, donnent une bien fausse image de la réalité. Par exemple, le taux de croissance des ventes et des bénéfices est surestimé. Les bénéfices réels sont gonflés, car les dépenses comme l'amortissement et le coût des produits vendus sont sous-évaluées. Le rendement du capital investi est surestimé, parce que les bénéfices le sont aussi et que le capital investi est sous-évalué. La gestion du capital est faussée, car la direction a versé des impôts et des dividendes fondés sur des bénéfices illusoires. A mesure que s'accumulent des soldes en dollars d'origine, les bilans reflètent de moins en moins la véritable situation. D'une façon ou d'une autre, l'utilité et la pertinence des données fournies par la comptabilité selon la méthode classique du prix de revient sont fort réduites en périodes de grande inflation.

Les problèmes que suscitent les méthodes comptables traditionnelles sont plus aigus au Canada que dans les pays qui lui font concurrence sur les marchés d'exportation, car le Canada est l'un des rares pays où, malgré un léger abattement permis par la *Loi de l'impôt sur le revenu,* l'industrie ne jouit, lors du calcul du revenu imposable, d'aucune provision pour le renouvellement des stocks par la méthode de l'épuisement à rebours. Or, cette pratique est courante aux États-Unis, en Grande-Bretagne, au Japon et dans d'autres pays.

Bien sûr, les difficultés qu'éprouvent les sociétés canadiennes ne sont pas dues uniquement aux actuelles méthodes comptables; elles sont causées par l'inflation elle-même. Mais le problème de la comptabilité est urgent et on nous a fait part de beaucoup d'inquiétude à ce sujet.

Cet état de choses a aussi d'autres incidences. En fixant artificiellement les bénéfices à des niveaux trop élevés, on risque de pousser les divers groupes de la société, tels les actionnaires et les employés, à réclamer une plus grande part de bénéfices qui, en réalité, sont inférieurs aux chiffres indiqués. Il est donc évident que la baisse du taux de rendement du capital investi, jointe au versement de dividendes peut-être excessifs, ont rendu plus difficiles à une foule d'entreprises l'acquisition et la rétention des fonds nécessaires à leur expansion.

La firme de comptables agréés Touche, Ross et Compagnie, traite entre autres de ces incidences dans son étude de mai 1976 intitulée *Inflation : Its Impact on Business.* Cette étude constate, par exemple, que l'amortissement annuel imputé sur les bénéfices des entreprises canadiennes et calculé d'après la méthode classique du coût des biens détenus, est très inférieure aux mises de fonds annuelles qui sont effectivement nécessaires pour remplacer le matériel de production. Au cours des années 1974 et 1975, l'amortissement calculé d'après le coût de remplacement des biens a excédé, dit-on, de 5,7 milliards de dollars l'amortissement selon la méthode traditionnelle, qui consiste à l'imputer sur les bénéfices.

Diverses méthodes ont été proposées pour tenir compte de l'inflation dans la présentation des états financiers. Elles sont actuellement en cours d'étude et d'analyse par de nombreux groupes canadiens. Les associations professionnelles de comptables, plusieurs grands bureaux de comptables agréés et des particuliers œuvrant dans diverses disciplines ont produit et publié des documents et des rapports sur la méthode comptable de l'épuisement à rebours, sur la comptabilité indexée sur le niveau général des prix, et sur la comptabilité à la valeur courante; ces trois solutions de rechange aux méthodes existantes font l'objet d'une étude approfondie. Le gouvernement fédéral collabore actuellement avec l'Institut canadien des comptables agréés à l'étude des diverses méthodes qui permettraient d'atténuer le problème. L'Ontario a chargé un comité spécial d'étudier la question.

Nous nous bornons ici à signaler cet épineux problème. Il s'agit d'une question technique, complexe et qui doit être minutieusement étudiée. On devra inviter des spécialistes de nombreuses disciplines à analyser les incidences

des diverses solutions proposées. Les groupes et les pouvoirs publics concernés sont, croyons-nous, bien conscients du problème et s'efforcent de le résoudre. Il importe de le régler au plus tôt, afin que le public ait un meilleur aperçu de la situation économique et du rendement véritable des entreprises canadiennes.

LE MOT DE LA FIN

Ce chapitre ne serait pas complet si nous n'exprimions nos vues sur un autre aspect de la divulgation. Nous sommes partisans d'une divulgation plus complète et croyons qu'elle aurait des effets salutaires.

Nous avons mis en cause ici l'attitude des corporations, mais le principe serait tout aussi valable pour d'autres organisations importantes. Nous songeons aux grands syndicats ouvriers, aux caisses de retraite et aux gouvernements. Le public connaît bien peu la structure et la situation financière des syndicats et des caisses de retraite. Plusieurs régimes de retraite possèdent des actifs de centaines de millions de dollars et, comme nous l'avons dit au chapitre x, au moins l'un d'entre eux, celui des Chemins de fer nationaux du Canada, dispose de plus d'un milliard. Ils deviennent donc, de fait, d'importantes concentrations de propriété; de la même façon que les actionnaires d'une société, leurs bénéficiaires devraient recevoir toute l'information utile sur leur activité et leurs investissements.

Afin de ne pas déborder le cadre de notre mandat, nous nous bornons à signaler cet état de choses et à affirmer que les normes de divulgation proposées à l'intention des grandes compagnies pourraient fort bien s'appliquer aussi à d'autres institutions importantes.

Dans une société démocratique dominée par de grandes institutions, il est naturel de réclamer la même reddition de comptes et la même franchise des gouvernements que des corporations. Bien sûr, une politique qui accorde au public un meilleur droit de regard sur les affaires de l'État a des incidences nombreuses. Il ne nous appartient pas d'examiner cette question complexe et controversée, et on ne nous a pas demandé d'en faire l'analyse. Néanmoins, nous recommandons fortement l'adoption d'une attitude plus ouverte et nous pensons que des lois efficaces sur la divulgation de l'information gouvernementale s'inscriraient dans la ligne des propositions que nous avons formulées à l'égard des sociétés. Les gouvernements ont encore plus besoin que celles-ci de la confiance du public; or, la divulgation de l'information est essentielle au climat de confiance qui doit régner dans toute société démocratique.

Chapitre XIV

L'influence des grandes corporations

Le pouvoir dont jouissent les grandes corporations comporte de nombreuses incidences d'ordre social, dont une des plus importantes est l'influence virtuelle qu'elles exercent sur les gouvernements et l'opinion publique. Dans le présent chapitre, nous entendons l'influence « l'aptitude ou le pouvoir que possèdent des personnes ou des choses de produire des effets par des moyens intangibles ou indirects », ainsi que la force de persuasion.

La plupart des théories sur la lutte que se livrent, dans la société, les divers groupes d'intérêt prennent pour admis d'abord, qu'une telle rivalité est salutaire (c'est le pluralisme démocratique) et, en second lieu, qu'il n'existe pas entre les pouvoirs de chacune des parties en présence une disproportion de nature à rendre la lutte purement symbolique. Mais si, comme certains le prétendent, le combat devient inégal quand des groupes financièrement puissants, bien informés et bien organisés se mêlent de prendre part au débat précédant l'élaboration de certaines politiques gouvernementales, il y a lieu de penser qu'une plus forte concentration de puissance industrielle accentuerait l'avantage présumé dont jouissent ces groupes.

Les auteurs nous éclairent de plus en plus sur l'influence réelle des grandes entreprises, mais ils sont loin de s'entendre sur la nature véritable de cette influence. A un extrême, on fait valoir qu'étant donné la puissance des classes et le pouvoir de l'argent, la haute finance façonne l'opinion publique à peu près à son gré et manipule les interventions de l'État en conspirant en quelque sorte avec les dirigeants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. A l'autre extrême, on prétend que le *lobbying* n'existe pas au Canada, que les organes d'information sont sous la coupe de journalistes et de reporters radicaux, que les gouvernements doivent tellement se soucier de leur popularité auprès de l'électorat que leurs politiques économiques et sociales sont toujours dirigées contre le monde des affaires, créant ainsi un climat économique où l'entreprise et les investissements privés sont incapables de croître et de prospérer.

Il est clair que ces deux extrêmes faussent la réalité. Pour se faire une opinion sur la question, la commission s'est fondée sur des données provenant de sources très diverses, notamment les mémoires et les témoignages qui lui ont été présentés, des ouvrages déjà publiés et certaines recherches qu'elle a elle-même commandées.

La participation des grandes entreprises aux décisions gouvernementales

Il s'agit ici de l'influence des grandes entreprises sur les pouvoirs publics : le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, ainsi que leurs organismes de réglementation. En règle générale, plus le champ de compétence décroît et plus les attributions constitutionnelles diminuent, plus on peut s'attendre que les grandes sociétés influent de façon déterminante sur la prise de décision. En d'autres termes, plus l'unité administrative est petite et l'entreprise importante, plus celle-ci est susceptible d'avoir d'influence. La ville patronale, constituée autour d'une seule entreprise, illustre parfaitement ce phénomène.

Les lacunes de la recherche sur l'influence des grandes entreprises au Canada sont en grande partie attribuables à notre système de gouvernement. Étant donné notre régime de gouvernement par le cabinet et le Parlement et l'importance secondaire des comités et de leurs présidents par rapport aux pouvoirs dont jouissent leurs homologues américains, le *lobbying* n'est pas pratiqué aussi ouvertement ni à la même échelle chez nous qu'aux États-Unis. Par ailleurs, la tradition du secret qui règne au cabinet et dans la fonction publique dissimule les plus importants éléments du processus par lequel nombre de groupes de pression et de personnalités peuvent influer sur les décisions des gouvernements au Canada. Le processus est plus visible au palier local, mais il nous aide sans doute moins à comprendre le poids que peuvent avoir les grandes concentrations de puissance industrielle et commerciale sur nos organismes publics.

Deux aspects distincts sont à envisager : y a-t-il accès auprès des responsables de l'orientation politique et de l'administration, et, dans l'affirmative, les représentants des grandes sociétés exercent-ils une influence excessive?

L'accès auprès des pouvoirs publics est un élément essentiel du processus démocratique. Il s'obtient, en principe, par l'intermédiaire des députés tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial, ou encore par l'entremise des membres du cabinet et de leurs états-majors politiques, ainsi que par le biais des divers ministères et des services de la fonction publique. Cet accès reste toutefois théorique pour bien des gens, surtout ceux qui vivent loin d'Ottawa et des capitales provinciales et ceux qui n'ont que rarement l'occasion de traiter avec le gouvernement et n'ont donc pu acquérir l'expérience ou établir les contacts nécessaires. Sans compter que l'information sur laquelle pourrait se fonder une revendication n'est que rarement du domaine public et qu'il serait beaucoup trop coûteux pour un particulier de se la procurer.

Il ne fait guère de doute que les représentants des grandes sociétés peuvent avoir et ont, en pratique, plus facilement accès que les autres auprès des

hommes politiques et des fonctionnaires par le biais des syndicats patronaux ou de leurs propres représentants professionnels et, de façon peut-être plus efficace, à l'occasion de leurs entretiens personnels avec ceux qui se consacrent à l'élaboration des politiques et au travail législatif. De tels contacts sont établis non seulement par les entreprises, mais également par les unions agricoles et les syndicats, ainsi que par bien d'autres groupes ayant des intérêts particuliers et possédant les connaissances requises pour agir à ce niveau.

Les contacts entre les chefs du gouvernement et le monde des affaires peuvent être fort étroits et très personnels, mais ce n'est pas la règle, loin de là. Que les rapports soient étroits entre de nombreuses entreprises et le gouvernement du Canada ou ceux des provinces où elles sont établies n'a rien d'étonnant, car nombreux sont les problèmes économiques et sociaux et les mesures d'ordre législatif ou réglementaire qui leur sont d'intérêt commun. Pour que ses mesures portent fruit, il faut que le gouvernement connaisse leurs effets possibles sur certaines industries ou sociétés; en revanche, le succès des entreprises commerciales dépend bien souvent d'une connaissance suffisante des lois et des directives pertinentes. La consultation dans ces domaines est certes d'intérêt général.

Notre commission est toutefois d'avis que les pouvoirs publics devraient, dès les premiers stades de leurs délibérations, s'ouvrir davantage à la communication et au dialogue avec d'autres groupements touchés par des programmes et des mesures analogues à celles qui font l'objet de leurs consultations avec l'industrie et qu'ils devraient de surcroît rendre publics les exposés de principes et les autres documents qui sont à la base des projets de loi. Ceux qui connaissent moins bien l'appareil gouvernemental seraient ainsi mieux en mesure de déterminer et de défendre leurs intérêts dans ces domaines. Certaines mesures ont déjà été prises dans ce sens à Ottawa et dans quelques capitales provinciales, mais il en faudrait davantage pour faire contrepoids aux solides atouts que possèdent les entreprises en matière de finances et d'organisation, lors de leurs entretiens avec les gouvernements. Cette information est beaucoup plus accessible sous le régime du congrès américain et à propos des décisions prises, chez nos voisins, par les organismes de réglementation.

Quant au second volet de la question, à savoir si cet accès auprès des gouvernements permet d'exercer une influence réelle, il pose un problème plus délicat. Dans notre régime parlementaire, les décisions importantes sont essentiellement prises par les ministres, au Conseil ou aux comités du cabinet, ou encore, lors de discussions avec les hauts fonctionnaires de leurs ministères respectifs. En règle générale, les discussions ne se déroulent pas en public et les documents définitifs dont elles s'inspirent ne sont pas publiés. Les décisions sont soumises au Parlement ou aux assemblées législatives, ou sont annoncées publiquement; elles font alors, en règle générale, l'objet d'études approfondies. Ceux qui prennent les décisions en assument la responsabilité et doivent les étayer d'arguments solides, mais ils ne sont pas tenus, même s'ils le font souvent, de dire qui les a influencés; aussi ignore-t-on, en règle générale, l'identité de ces personnes. Il ne faudrait donc pas croire que les décisions, même si elles coïncident avec les opinions de la haute finance, obéissent

nécessairement à des pressions injustifiables plutôt qu'aux exigences de la situation et à la politique générale du gouvernement.

Certains auteurs, notamment Wallace Clement, font observer à quel point les personnes qui forment l'élite de la grande entreprise et celle du gouvernement, tant politique que bureaucratique, proviennent des mêmes classes; ils concluent que « l'alliance entre l'administration publique et le monde des affaires n'est pas une alliance entre pairs, mais une alliance dominée par les intérêts du capitalisme d'entreprise ».

Voici, par contre, ce qu'ont déclaré dans leur mémoire deux sociologues, Donald Warwick et John Craig, qui ont déposé devant la commission :

> Aucune des enquêtes sur l'élite canadienne n'a pu démontrer que les grandes sociétés, les groupements de sociétés ou les associations qui leur sont apparentées exercent sur les décisions politiques, au niveau fédéral ou provincial, une influence sans commune mesure avec celle des syndicats, des partis politiques, des organisations de consommateurs ou d'autres groupes de pression. Nous ne nions pas l'existence de cette influence; nous nous bornons à rappeler que les recherches faites jusqu'ici ne prouvent pas de façon convaincante que les sociétés exercent une influence politique. C'est à Presthus (1973) que nous devons l'analyse la plus poussée à ce sujet. Par des méthodes purement empiriques, il a tenté de découvrir les rapports réciproques entre les dirigeants de groupes d'intérêt et deux autres groupes : les législateurs et les hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux. Bien que cette analyse nous renseigne utilement sur l'action réciproque qui en résulte, elle ne nous permet pas de tirer de conclusions sur l'influence relative des grandes sociétés ou des groupements de sociétés. Il va sans dire que les recherches dans ce domaine sont extrêmement difficiles. Le rapport Gray (Gouvernement du Canada, 1972) s'est heurté aux mêmes difficultés lorsqu'il s'est agi d'évaluer les incidences politiques des sociétés sous contrôle étranger.

L'une des études les plus détaillées et les mieux documentées sur les efforts déployés par les grandes entreprises pour agir sur la politique gouvernementale à Ottawa est due à Ronald Lang. *The Politics of Drugs* étudie les tentatives faites par l'industrie pharmaceutique internationale, de 1961 à 1969, pour influer sur les directives et les lois visant à réduire le prix des médicaments au pays. Ce cas montre les divers moyens employés pour infléchir la politique gouvernementale, et comment, avec de la détermination, on peut triompher de ces interventions. Lang compare, du point de vue de l'efficacité, les manœuvres de *lobbying* de l'Association canadienne de l'industrie du médicament à celles de l'Association of British Pharmaceutical Industries (ABPI). Celle-ci a réussi, en Grande-Bretagne, à maintenir le prix des médicaments, ce que n'a pu faire chez nous l'association canadienne. Si cette dernière n'a pas obtenu de meilleurs résultats au Canada, c'est, partiellement du moins, parce qu'elle a employé les techniques de *lobbying* en honneur aux États-Unis; or, elles ne conviennent pas à notre régime parlementaire. Cette tactique empruntée n'a fait que lui aliéner les membres du Parlement, tout comme les organes d'information. Selon Lang, le *lobbying* de l'Association canadienne de l'industrie du médicament était intense, inefficace et totalement inapproprié, contrai-

rement aux efforts francs et parfaitement structurés déployés par l'ABPI en Grande-Bretagne.

Parmi les passages qui traitent de l'influence exercée par les grandes entreprises à l'occasion de la révision de notre loi sur les coalitions, figure le tableau que brosse Thorburn, dans le *Canadian Journal of Economics and Political Science,* 1964, d'une campagne où des groupes financiers ont eu recours « à l'influence personnelle d'hommes d'affaires éminents et à de solides mémoires préparés par des avocats habiles » pour inciter le gouvernement à modifier son projet de loi visant à réprimer les coalitions. Thorburn affirme que dans ce cas le gouvernement « a cédé aux pressions à tel point que ses amendements les plus importants n'étaient pas rationnellement justifiables ». Dans *Business Interests and the Reform of Canadian Competition Policy, 1971-1975* (1977), William Stanbury brosse un tableau analogue d'une tentative faite plus récemment pour réviser la même loi. Ces ouvrages démontrent que les milieux d'affaires jouent un rôle considérable et bien réel dans l'orientation de la concurrence.

L'histoire de la réforme fiscale, depuis la publication du rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, en 1967, jusqu'à l'adoption de la loi en décembre 1971, nous offre elle aussi un exemple de la façon dont les milieux financiers ont tenté d'agir sur un programme et une loi extrêmement techniques. Ici, bien des interventions ont pris la forme de déclarations reproduites dans des mémoires ou dans le compte rendu des délibérations du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes. La participation active des gouvernements provinciaux, dont la plupart défendaient, en particulier comme en public, certaines opinions du milieu des affaires sur la position initiale du gouvernement fédéral, vint compliquer les choses et, en fin de compte, certaines de ces opinions l'emportèrent sur des points de détail et sur quelques questions capitales se rapportant essentiellement aux aspects commerciaux de l'imposition. Toutefois, il ne fait aucun doute que les principaux éléments de la réforme fiscale ont été exprimés dans la loi sous une forme telle que la plupart des commentateurs financiers ont gardé l'impression d'avoir perdu la partie.

Il s'est trouvé des chefs d'entreprise pour nous dire en public et en particulier, en tête-à-tête ou en groupes, que les gouvernements ne tiennent pas compte de leurs opinions sur les besoins économiques et sociaux du pays, ce qui cadre bien avec leurs déclarations de ces dernières années, ainsi qu'avec la décision que beaucoup ont prise de reporter à plus tard leurs projets d'investissement ou de les réaliser hors du Canada. Ils invoquent des motifs très divers, entre autres la course aux redevances et aux impôts tirés du pétrole et d'autres minéraux en 1974, l'influence des emprunts gouvernementaux sur le marché des capitaux, les augmentations de salaires « excessives », surtout dans le secteur public, la hausse rapide des dépenses publiques et des niveaux d'imposition, l'empiétement de plus en plus marqué du gouvernement sur les circuits économiques par l'intermédiaire d'organismes tels que l'Agence d'examen de l'investissement étranger, la nature du programme de lutte contre l'inflation et l'incertitude qu'il crée, et enfin la crainte que les restrictions ne soient suivies d'une modification fondamentale des rapports entre le monde des affaires et le gouvernement.

Depuis plusieurs années, les consultations collectives officielles entre le gouvernement et l'industrie (comme entre le gouvernement et les syndicats) ne donnent pas grand chose. C'est ce qui explique pourquoi, sur certaines questions, les rapports directs entre les gouvernements et telle ou telle entreprise ou telle industrie se sont multipliés. On s'efforce actuellement d'instituer plus de consultations officielles entre les chefs de gouvernement, les dirigeants ouvriers et les chefs d'entreprise, ainsi d'ailleurs qu'avec les représentants d'associations d'agriculteurs et de consommateurs. Ces entretiens pourraient, dans un contexte nouveau avoir d'heureux résultats et adoucir le climat de méfiance et d'inquiétude qui règne actuellement. Mais en attendant, les gouvernements devraient s'ouvrir franchement, dans leurs consultations avec telle ou telle industrie ou entreprise, et s'efforcer d'avoir des entretiens sur les mêmes sujets avec d'autres groupes intéressés et bien renseignés dont l'optique est peut-être différente.

Les rapports étroits qu'entretiennent, habituellement au vu et au su de tous, bien des membres du Sénat avec de grandes sociétés ont fini par susciter la crainte de voir surgir des conflits d'intérêts. Cette crainte aurait vraisemblablement été plus profonde si les gens croyaient que le Sénat exerce une influence réelle sur la Chambre des communes. En 1976, le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles a étudié et présenté divers moyens de résoudre ces conflits d'intérêts. La commission ne considère pas que son mandat lui permet d'énoncer des propositions de réforme parlementaire.

Les contributions des entreprises aux partis politiques

L'idée que se fait le public de l'influence des entreprises sur les gouvernements a été renforcée par leur apport au financement des partis politiques et aux dépenses électorales des candidats, ainsi que par le caractère secret de ces contributions. Ce problème est bien connu au Canada depuis le retentissant scandale du Canadien Pacifique de 1872. Ce qu'on connaît moins bien, c'est le rôle que l'apport financier des hommes d'affaires et des sociétés a toujours joué dans le régime politique du Canada et le besoin croissant des milieux politiques de s'assurer des contributions de diverses sources à mesure qu'augmente le coût des communications et des campagnes électorales.

Ce sujet a fait l'objet de beaucoup d'études et de mesures sérieuses, à commencer par les interventions du gouvernement du Québec en 1960. Pour mettre à jour nos renseignements et notre analyse, nous avons demandé à Khayyam Paltiel d'approfondir la question et de rédiger un rapport. Celui-ci figure dans la série de nos publications. Il analyse les lois électorales fédérales et provinciales du Canada et comprend une étude sommaire des finances politiques et de leur réglementation aux États-Unis, en Grande-Bretagne, en France, en Allemagne, en Suède et au Japon.

Les principales dispositions fédérales sur le sujet sont contenues dans la *Loi sur les dépenses d'élections* de 1974, qui détermine le statut juridique des candidats et des partis politiques; elle les oblige à contrôler et à déclarer leurs dépenses et à divulguer les contributions financières reçues de divers types de

donateurs (particuliers, syndicats, associations et entreprises), ainsi que l'identité de ceux qui leur ont offert plus de $100. Elle impose au total des dépenses électorales d'un candidat des limites qui dépendent du nombre d'électeurs inscrits dans la circonscription où il se présente. Elle limite aussi le temps d'antenne que les partis peuvent acheter, la moitié des frais leur étant remboursés sur les fonds publics. Les candidats qui rallient au moins 15 % des suffrages exprimés dans la circonscription peuvent imputer une partie de leurs dépenses électorales sur les deniers publics. Les contribuables se voient accorder, aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, un dégrèvement soigneusement délimité pour leurs contributions financières aux partis et aux candidats fédéraux ou provinciaux.

Les lois provinciales présentent un grand nombre de variantes qu'il est impossible d'énumérer ici. La province de Québec a indiqué la voie à suivre et a été la première à définir le problème. Les paragraphes que nous citons ci-dessous sont tirés de l'étude de Paltiel et résument bien son analyse de la législation :

> Tenir les partis, les candidats et leurs agents légalement responsables de leurs finances est effectivement un premier pas dans la voie réformiste, mais reste à savoir avec quel empressement les fonctionnaires compétents poursuivront les coupables, et les tribunaux les puniront; un organisme de régie complaisant et coopté, quelle que soit officiellement son autorité, peut facilement miner l'intention des législateurs. On a beaucoup fait pour dissiper le mystère qui entoure les caisses électorales, en adoptant des dispositions rigoureuses de déclaration et de rapport, mais seules l'Ontario et la Saskatchewan se sont attaquées au problème des fonds de provenance étrangère, et seul le Manitoba a cherché à éliminer l'influence des sociétés commerciales et industrielles avec leurs dons considérables. La loi fédérale vise à empêcher les partis d'inonder les électeurs de leur publicité par les media électroniques, mais l'Ontario avec ses plafonds sur les dépenses publicitaires, ne fait qu'inciter les partis et les candidats les plus fortunés à toujours renchérir sur leurs concurrents. Les subventions aux candidats ont introduit une certaine équité dans le processus électoral, mais à l'exclusion du Québec, aucun gouvernement ne fournit d'aide directe aux partis entre les élections; en conséquence, les partis n'ont pas les moyens de formuler des politiques et des programmes et de les communiquer aux électeurs qui ne se rendent donc pas compte des choix politiques virtuels. Les stimulants fiscaux favoriseront peut-être les dons des particuliers en Ontario au niveau fédéral, mais il reste encore à démontrer que les vieux partis peuvent se financer auprès des masses et se dégager de leur dépendance vis-à-vis des milieux d'affaires. La publication et la divulgation des états financiers sont utiles, mais les organismes de régie semblent adopter une attitude comptable et non une attitude analytique ou intellectuelle à l'égard des données qui leur sont fournies. Une pléthore de faits peut amener la confusion aussi bien que la lumière, s'ils sont présentés sous une forme impossible à assimiler.
>
> Les nouvelles lois favorisent la probité, la clarté et l'équité, mais elles ne réussissent pas à réduire sensiblement les dépenses électorales. Il reste

encore à trouver des moyens d'augmenter la participation au processus électoral, ce qui constitue la seule solution valable pour éliminer les manœuvres de confrontation violente.

Depuis que Paltiel a terminé son étude, l'Assemblée nationale du Québec a adopté une loi qui interdit tout apport financier des sociétés aux partis et aux candidats politiques. Le Manitoba les interdit également et l'Ontario les limite, bien qu'à un niveau élevé. Aux termes des lois du gouvernement fédéral, de l'Ontario et de la Saskatchewan, les partis et les candidats doivent dévoiler le montant des contributions financières des sociétés si elles dépassent $100.

Les contributions des sociétés peuvent entraîner, outre la méfiance, certaines obligations et provoquer certains conflits d'intérêts, même si elles versent souvent des contributions à deux partis ou candidats rivaux ou plus, sans demander ni espérer quoi que ce soit en retour. Nous sommes d'avis qu'à brève échéance, l'obligation de divulguer les dons faits aux organismes et aux particuliers pourrait avoir pour effet de rendre ces contributions moins suspectes et mettre en lumière les conflits d'intérêts possibles. Il faudrait que les sociétés divulguent, elles aussi, le montant annuel global de leurs contributions aux partis politiques. Ce sont elles, croyons-nous, qui doivent assumer cette obligation personnelle et collective. Le Canada peut réglementer l'apport financier des sociétés canadiennes, qu'elles soient ou non sous contrôle étranger, et en exiger la divulgation; nous ne pensons pas qu'il faille faire de distinctions entre elles, tant que les partis et les candidats sont tenus de dévoiler l'identité de tous les donateurs de sommes importantes et que les sociétés s'acquittent de leur obligation de divulguer leurs contributions.

Nous ne proposons pas que le Canada cherche à interdire les contributions politiques faites dans d'autres pays par des sociétés canadiennes, leurs dirigeants ou leurs filiales, mais nous sommes d'avis qu'elles doivent être divulguées au Canada. Que les pays étrangers admettent ces dons chez eux nous semble strictement de leur ressort. Nous nous sommes opposés à ce que, à cet égard, d'autres pays s'immiscent dans nos affaires; nous serions donc mal venus de vouloir dicter à d'autres leur conduite à l'extérieur de nos frontières.

L'influence des grandes entreprises sur les organisations charitables

Les entreprises influent aussi sur leur milieu par leur ligne de conduite générale en matière de dons et de participation aux organisations charitables. Étant donné que les demandes d'argent faites aux sociétés ne cessent d'augmenter, que les lois fiscales accordent des déductions pour les dons aux œuvres de charité allant jusqu'à 20 % du revenu net avant impôts et que, de façon générale, les chefs d'entreprises voient ces dons d'un bon œil, nous pouvons nous attendre à ce que cette pratique se perpétue.

Depuis 1958, les dons des sociétés canadiennes ont marqué une tendance générale à la hausse tant en ce qui concerne les montants absolus que comme pourcentage des contributions des particuliers. Il semble donc que les organismes en quête de fonds doivent compter de plus en plus sur les dons sans cesse renouvelés des sociétés. Par ailleurs, la part de leurs revenus nets, avant impôts, que les sociétés consacrent aux dons a décliné de 1958 à 1967, pour se stabiliser

Tableau 14.1

Dons de charité des sociétés et des particuliers, au Canada et aux États-Unis, de 1958 à 1975
(en millions de $ et en %)

	Canada				États-Unis	
		Dons des sociétés			Dons des sociétés	
	Dons des particuliers	Montant	En % des dons des particuliers	En % du revenu net avant impôts	Montant	En % du revenu net avant impôts
1958	326	38	11,6	1,31	395	0,96
1959	358	42	12	1,2	482	0,93
1960	n.d.	39	n.d.	1,2	482	0,99
1961	302	38	12,6	1,1	512	1,05
1962	298	40	13,4	0,89	595	1,11
1963	308	42	13,5	n.d.	657	1,14
1964	326	46	14,1	n.d.	729	1,13
1965	299	64	21,4	0,97	785	1,04
1966	224	64	28,6	n.d.	805	1
1967	243	74	30,5	0,96	830	1,07
1968	251	73	29,1	n.d.	1,005	1,17
1969	260	67	25,8	0,7	1,005	1,26
1970	268	69	25,7	0,8	797	1,11
1971	281	74	26,4	0,7	865	1,05
1972	345	93	26,9	0,85	1,009	1,05
1973	393	118	30	0,72	1,174	1,01
1974	440	170	38,6	0,7	1,250	0,98
1975					1,175	1,03

Sources : Canada : Pour 1958 et 1959, ministère du Revenu national, Statistique de l'impôt (1960, 1961); pour la période de 1960 à 1975, Institute of Donations and Public Affairs Research, *Corporate Giving in Canada* (1971-1975); revenus nets avant impôts, Statistique Canada, *Statistique financière des sociétés*, Cat. 61-207.

États-Unis : Conference Board in Canada, *Annual Survey of Corporate Contributions* (1975).

n.d. : non disponible.

aux alentours de 0,7 % de 1969 à 1974. Le pourcentage est beaucoup plus bas au Canada (moyenne pondérée de 0,67 %) qu'aux États-Unis (moyenne pondérée de 1,1 %). (Voir le tableau 14.1.)

Les chiffres de Statistique Canada fondés sur la statistique de l'impôt et indiquant le rapport entre les dons de charité et les bénéfices des grands groupes industriels pour la période de 1969 à 1974, révèlent que la proportion est toujours élevée dans des entreprises relativement peu concentrées comme l'industrie du tricot, du vêtement, du meuble et des produits du cuir. A l'autre extrême, des entreprises plus concentrées, notamment les services publics, les communications et l'industrie des carburants, accusent des proportions uniformément faibles, ce qui porte à croire que plus l'industrie est concentrée, plus le niveau relatif de ses dons de charité est faible. Toutefois, les données que nous possédons ne nous permettent vraiment pas de généraliser à ce point et rien ne nous autorise, non plus, à tirer de conclusions absolues de la comparaison des niveaux de contribution avec l'actif global d'une industrie. Les chiffres du tableau 14.1 ne tiennent pas compte des heures consacrées aux groupes de bienfaisance par le personnel d'une société, aux frais de celle-ci et avec son accord, ni des installations mises à la disposition de ces groupes.

Les contributions privées à diverses œuvres sociales se justifient-elles ? Bien qu'importante, la question n'est pas de notre ressort. Mais il faut bien reconnaître que les dons des sociétés vont continuer à jouer un grand rôle dans le maintien de nombreux services communautaires. A l'heure actuelle, nous ne connaissons guère les programmes des grandes entreprises canadiennes en matière de dons. Celles-ci devraient, nous semble-t-il, dévoiler le montant total de leurs dons dans leur rapport annuel et indiquer la catégorie de bénéficiaires. Nous croyons également que l'administration fiscale devrait fournir les chiffres globaux des dons des entreprises et des dons personnels en se fondant sur les déclarations qui leur sont remises. L'évaluation rationnelle qui s'impose serait ainsi facilitée.

L'activité commerciale en pays étrangers

Nous ne saurions étudier l'influence des grandes sociétés sans aborder certains problèmes auxquels les entreprises canadiennes qui font affaire à l'étranger doivent faire face.

Les entreprises qui commercent avec l'étranger découvrent dans d'autres pays des usages qui seraient inacceptables ou illégaux au Canada. Dans le monde où nous vivons, la rétribution sous une forme ou une autre est monnaie courante et ces pratiques, dans bien des pays, ne sont que rarement interdites de façon expresse ou sont même sanctionnées par la coutume. Apparemment, les entreprises qui concurrencent les nôtres font de tels paiements dans le cours normal des choses. Il est donc utopique de songer à des solutions simples, voire uniformes, pour toutes les situations et tous les pays. A notre avis, le Canada ne doit pas tenter de dicter aux autres des règles de morale ou des usages commerciaux. Si un code international de conduite est souhaitable, il devrait émaner d'organismes internationaux tel l'OCDE.

Il y a aussi la situation distincte mais connexe où des entreprises canadiennes exercent leur activité dans des régions où les conditions sociales ne sont pas acceptables à nos compatriotes; c'est le cas de plusieurs de nos banques et de nos industries minières en Afrique du Sud. La question n'est pas facile à trancher ici non plus. Selon certains, leur présence soutient et reconnaît comme légitime le gouvernement en place; selon d'autres, les entreprises étrangères qui rejettent les pratiques discriminatoires constituent le principal facteur d'évolution sociale dans bien des régions du monde.

Plusieurs sociétés canadiennes nous ont affirmé qu'en principe, dans chaque pays, elles considéraient leurs opérations commerciales sous l'angle des avantages à en tirer sur le plan économique et social, sauf si le gouvernement canadien leur imposait expressément la non-participation. C'est bien, croyons-nous, l'attitude qui s'impose.

La publicité des entreprises

C'est par la réclame à leurs produits et, à l'occasion, à leurs idées politiques, sociales ou économiques que les grandes entreprises s'efforcent le plus visiblement d'agir sur l'opinion. Chaque année, au Canada, elles consacrent à ce chapitre des sommes énormes, soit 800 millions de dollars environ en 1976, dont 240 millions pour la seule publicité télévisée.

La publicité de propagande

Outre la publicité faite à leurs produits, les grandes entreprises peuvent infléchir l'opinion grâce aux ressources qu'elles consacrent à présenter au public leurs idées politiques, sociales et économiques. C'est ce qu'on appelle la publicité de propagande, terme que Claude Thompson, conseiller juridique de l'Association canadienne des annonceurs incorporés, a défini de la façon suivante :

> (Cette publicité) veut plus que rehausser l'image de marque d'une société; elle veut informer et convaincre le public sur des questions non directement reliées à la vente d'un produit ou d'un service. Elle réagit et riposte aux attaques déloyales lancées contre ce qui reste du système de la libre entreprise. Elle essaie d'influencer le gouvernement et le public à l'époque des élections (...).

Au Canada, la plupart des organes de presse et de radiotélévision acceptent la publicité de propagande de leurs entreprises clientes à l'exception, en partie, de Radio-Canada dont le code publicitaire refuse qu'on vende du temps d'antenne pour la controverse ou l'expression d'opinions et affirme que, dans leur publicité, les sociétés doivent s'efforcer d'éviter les opinions portant à controverse ou exhortant le public à adopter telle attitude ou tel comportement particulier sur des sujets d'ordre économique, politique et social.

Nous avons parlé d'exception partielle parce que Radio-Canada n'a pas jugé qu'elle dérogeait à son code en faisant passer, en 1976, l'annonce de la Compagnie pétrolière Impériale Ltée qui disait que, chaque année elle consacrait des centaines de millions de dollars à la tâche énorme et coûteuse qui

consiste à développer les ressources pétrolières et que, si l'on voulait que le Canada dépende de moins en moins des ressources des autres pays, il lui faudrait dépenser encore davantage. Nombre d'annonceurs et d'agences du Canada ont vu dans ce message publicitaire une déclaration politique sur un sujet de vive controverse; un des administrateurs de la propre agence de publicité de l'Impériale l'a même qualifié de « prototype de l'annonce de propagande de demain ». Certains détracteurs ont fait remarquer que selon la société, son bénéfice n'avait été que de 6 cents par dollar du chiffre de vente, ce qui n'est pas la façon dont une société déclare ordinairement ses bénéfices. En 1975, le rendement du capital investi a été d'environ 12 % et le rendement aux actionnaires d'environ 16 %; c'est ce qu'a publié la société dans son rapport annuel de 1975. Les critiques ont aussi rappelé qu'en 1975, l'Impériale a consacré 74 millions de dollars à l'exploration, soit la même somme qu'en 1972, année où ses bénéfices n'ont été que d'environ 60 % de ceux de 1975.

Radio-Canada a refusé de passer d'autres annonces de propagande, par exemple celles de la campagne en faveur de la libre entreprise menée en 1976-1977 par le Bureau des assurances du Canada, qu'ont d'ailleurs acceptées le réseau anglais CTV et des stations indépendantes.

Ceux qui n'ont pas les moyens de présenter des opinions contraires à celles des entreprises ont fait remarquer à la commission que ce type de publicité est déloyal et qu'il faudrait pouvoir répondre à ces messages sous une forme et par des moyens comparables. La publicité de propagande nous paraît se répandre et des règles s'imposent pour en régir l'usage.

C'est le droit de répondre à la publicité de propagande, le droit à la contre-publicité, sur lequel nous voulons insister ici. Déterminer ce qu'un organe d'information doit accepter en fait de publicité est une question difficile, mais elle n'a rien à voir avec les groupements de sociétés. Les décisions que prennent les media exigent un travail difficile d'appréciation et de discernement et nous n'avons aucune raison de croire qu'elles sont entachées de parti pris ou d'irresponsabilité.

Toutefois, nous ne sommes pas indifférents aux situations où un message controversable est diffusé mais auquel les particuliers ou les organisations qui s'y opposent ne peuvent répondre, non parce que les fonds leur manquent, ni qu'aucun temps d'antenne n'est disponible, mais parce que les media ne veulent pas risquer, par de la contre-publicité, d'offenser leurs principaux clients. C'est ce qui semble se produire au Canada, sinon chez les media imprimés, du moins à la radio et à la télévision; la plupart des stations, pour ne pas dire toutes, refusent à l'heure actuelle de vendre ou d'accorder leur temps d'antenne à la contre-publicité, quelles que soient les circonstances; c'est surtout, nous a-t-on affirmé, qu'elles redoutent les représailles commerciales dont pourraient user leurs annonceurs habituels.

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) étudie cette question; aussi nous bornons-nous à faire quelques recommandations d'ordre général. Il nous paraît essentiel de garantir aux adversaires d'une thèse le droit d'acheter du temps d'antenne pour défendre

publiquement leurs opinions. Permettre aux firmes dominantes de vanter, sans rencontrer d'opposition, leurs théories économiques et politiques sous couleur de vendre leurs produits est manifestement injuste; c'est un abus qui tient à la puissance financière de l'annonceur.

Pourtant, il est parfois difficile de distinguer la publicité de propagande de la publicité générale non axée sur les produits, ou de déterminer où elle se situe par rapport à l'important principe de la liberté d'expression. Nous pourrions peut-être nous inspirer de la doctrine de l'équité en honneur aux États-Unis. Lorsqu'on diffuse un message payé présentant un aspect d'un important problème social, politique ou économique, et que se posent certaines questions d'exactitude ou d'interprétation, nous sommes d'avis que les opposants devraient avoir le droit de répondre.

Ce droit prendrait la forme de l'accès auprès des media, lesquels ne devraient pas pouvoir, s'ils ont diffusé le message initial, refuser de vendre aux adversaires un temps de réponse sensiblement égal. Il n'est pas indispensable que ce temps soit gratuit; cette question a provoqué des heurts aux États-Unis pendant un certain temps. Nous recommandons qu'à l'heure actuelle cette théorie ne s'applique qu'à la radio et à la télévision, car nous ne connaissons pas d'exemple où des groupes se sont vu refuser systématiquement de faire de la contre-publicité dans la presse écrite. Tous les radiodiffuseurs devraient, dans leur rapport annuel au CRTC, indiquer le temps d'antenne qu'on leur a demandé, les questions qui étaient en jeu et la nature de leur réponse à ces requêtes, non seulement comme élément du renouvellement des licences, mais encore pour qu'on puisse juger des modifications à apporter à l'application des principes.

La publicité générale en faveur des produits

Certains économistes estiment que les fortes dépenses publicitaires des grandes sociétés accroissent la différenciation des produits (ou des vendeurs) d'une industrie et créent ainsi des barrières à l'entrée. On fait aussi valoir l'opinion qu'il s'agit là d'une manœuvre concurrentielle pour aider les nouvelles entreprises à se tailler une place dans l'industrie et abaisser ainsi les barrières à l'entrée. Les tenants de cette dernière thèse citent certains facteurs à l'appui de leur opinion; ainsi, disent-ils, on fait plus de publicité aux nouveaux produits qu'aux anciens; en général, les petites entreprises d'un secteur font plus de publicité que celles qui détiennent la plus grande part du marché.

La critique est encore plus justifiée lorsque des oligopolistes qui vendent des produits essentiellement homogènes tentent de les différencier par une publicité compensatoire destinée à leur assurer des débouchés. La publicité fournit sans doute aux consommateurs une foule de renseignements sur l'achat et les produits, mais cette source d'information n'est ni objective ni pondérée; il nous paraît donc impérieux d'offrir au public des données plus complètes sur l'éventail des prix et des marchandises. De louables efforts sont faits dans ce sens grâce aux publications comme les *Consumer Reports,* aux organismes comme l'Association canadienne des consommateurs, et aux innovations telles que la diffusion des prix comparatifs des supermarchés sur les réseaux de

télédistribution. Mais il reste beaucoup à faire et il faudra d'autres interventions pour diversifier le choix de produits, de prix et de services offert aux consommateurs et pour que ceux-ci aient moins à s'en remettre uniquement à la publicité.

La publicité générale en faveur des produits est aussi critiquée pour son mauvais goût, l'exploitation des enfants, la façon dont elle perpétue les stéréotypes et les faux espoirs qu'elle nourrit. On a beaucoup blâmé la publicité fondée sur le mode de vie, laquelle, dit-on, reflète mal les valeurs de la société et risque même de les modifier. Après avoir examiné une semaine de publicité télévisée en Amérique du Nord, l'éminent analyste Erich Fromm a conclu que l'essentiel du message qui lui avait été implicitement communiqué était le suivant : « ... faisons tout notre possible pour en avoir davantage, et non pour valoir davantage. »

Ce problème présente toutefois une autre face : c'est la publicité en faveur des produits qui assure la majeure partie de leurs revenus aux journaux, aux revues et à la radiotélévision privée, et on n'a encore trouvé aucun substitut acceptable sur le plan social ou politique. Or, les media privés sont indispensables au genre de société que les Canadiens semblent souhaiter. S'ils peuvent, apparemment, s'accommoder de restrictions sélectives imposées à certains types de publicité, des contraintes générales seraient très néfastes et menaceraient la multiplicité, traditionnelle chez nous, des sources de nouvelles et d'information. Ces contraintes pourraient aussi faire obstacle à la promotion de nouveaux produits et services et élever des barrières à l'entrée en faveur des firmes et des produits existants. C'est pourquoi, bien que conscients des graves incidences que peut avoir l'abondante publicité des grandes sociétés, surtout lorsqu'elle prône directement ou implicitement un certain « mode de vie », nous ne voyons pas de moyen facile ou équitable de la limiter.

L'influence des sociétés sur l'opinion publique

En étudiant les conglomérats, la commission a constaté que l'on se préoccupait beaucoup du fait que l'opinion publique pouvait être influencée de façon particulière lorsque des journaux ou des stations de radio ou de télévision sont aux mains de sociétés ou de particuliers qui possèdent d'autres entreprises industrielles ou commerciales. En l'occurrence, ceux qui contrôlent les media pourraient être enclins, dit-on, à influer sur les opinions exprimées ou sur le choix des nouvelles à publier. Nous rappelons trois cas où cette situation s'est présentée chaque fois dans des circonstances particulières.

Il y a d'abord le cas de Power Corporation of Canada, Limited ou plus exactement de Paul Desmarais et des sociétés par l'intermédiaire desquelles il domine Power Corporation ainsi que les journaux montréalais *La Presse* et *Montréal Matin*, le *Nouvelliste* (Trois-Rivières), *La Voix de l'Est* (Granby) et *La Tribune* (Sherbrooke). Paul Desmarais a aussi, comme nous l'indiquons au chapitre VII, des relations financières avec des sociétés et des particuliers qui ont la maîtrise de journaux et de stations de radio et de télévision à Causapscal, Carleton, Shawinigan, Kingston, Peterborough, et ailleurs. C'est toutefois à *La*

Presse qu'il est le plus étroitement relié; il en détient le contrôle en vertu d'une loi spéciale du Québec depuis 1967.

Cette influence de Desmarais a suscité certaines controverses au Québec et a fait l'objet d'un examen approfondi par un comité de l'Assemblée nationale. Il a parlé, à nos audiences, de son rôle dans *La Presse* et des mesures prises pour sauvegarder l'indépendance de l'éditeur et des journalistes. La commission est au courant des avis exprimés à ce sujet par Claude Ryan, éditeur et rédacteur du *Devoir*, lequel a témoigné en cour, à titre d'expert, dans une affaire tout à fait distincte, ainsi que devant un comité du Sénat. Nous avons également commandé une étude spéciale du cas de *La Presse*; les auteurs de ce document, que nous publions séparément, n'ont décelé aucun motif d'inquiétude, si ce n'est que toute concentration de la propriété d'un journal ouvre la porte à la partialité au niveau éditorial.

Le deuxième cas concerne l'emprise exercée sur cinq quotidiens anglophones du Nouveau-Brunswick par K. C. Irving et sa famille, qui dirigent aussi bon nombre d'entreprises industrielles et commerciales dans la province. Certaines sociétés du groupe Irving ont été accusées, en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* de détenir au Nouveau-Brunswick le monopole de la production et de la vente des quotidiens de langue anglaise et déclaré coupable par le juge Robichaud de la division du Banc de la Reine de la Cour suprême du Nouveau-Brunswick, dont le verdict a été ultérieurement révoqué par la Cour d'appel de la province. La Cour suprême du Canada a confirmé cette annulation.

Bien des faits pertinents et des conflits d'intérêts en puissance ont été mis en évidence au cours du procès. A remarquer, toutefois, que si le juge a déclaré l'accusé coupable d'avoir créé un monopole, il ne s'est pas moins dit persuadé que Irving et sa famille n'intervenaient pas dans la présentation des nouvelles ou la politique éditoriale des journaux et qu'ils avaient conservé les éditeurs en place ou nommé des successeurs compétents et sans parti pris manifeste. Reste que les possibilités d'abus existent, comme dans le cas de *La Presse*.

Le troisième cas a trait à la radio et concerne l'influence déterminante exercée par Argus Corporation Limited sur Standard Broadcasting Corporation Limited. Argus a acquis des intérêts prépondérants dans Standard en 1946. Comme nous l'avons noté au chapitre VII, Standard possède la grande station radiophonique privée CFRB à Toronto. En 1960, elle est devenue propriétaire à Montréal d'une importante station radiophonique de langue anglaise, CJAD, et a établi peu après des stations FM à Toronto et Montréal, avec l'approbation du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion. Pour mieux éclairer le cas, mentionnons que des personnes associées à Argus ont tenté sans y parvenir de mettre la main sur le *Globe and Mail* de Toronto en 1955 et qu'une autre tentative a été faite en 1956 pour faire mainmise sur le *Star*, sans plus de résultats.

Argus tenta d'acquérir à Toronto une licence de télévision par l'entremise de Standard, mais se désista en face de la lenteur du CRTC à approuver sa demande; fidèle à sa volonté de décourager la concentration des media, celui-ci

a également empêché Argus d'acheter deux stations radiophoniques à Hamilton. Toutefois, en 1974, le CRTC a permis à Standard de se rendre maîtresse de Bushnell Communications Limited qui avait la haute main sur CJOH, station de télévision d'Ottawa, sur deux stations-relais à Cornwall et Desoronto, et sur un réseau de câblodistribution dans la capitale nationale et les alentours. En dépit de la vive opposition des actionnaires minoritaires, le CRTC a fini, conformément à sa politique habituelle, par contraindre Bushnell à se dessaisir des réseaux de câblodistribution. Malgré les très lourds investissements de Argus dans d'autres secteurs de l'industrie et du commerce, le Conseil ne semble pas s'être soucié de l'emprise grandissante de cette société sur d'importantes stations de radiodiffusion.

La politique du CRTC

Le CRTC affirme s'être efforcé d'empêcher ce qu'il tient pour une concentration abusive de la propriété et du contrôle des media. Selon lui, il faut dissocier la propriété et le contrôle des entreprises de radiodiffusion de la propriété et du contrôle des journaux, sauf dans des cas particuliers. Il s'oppose également en principe à ce que ceux qui contrôlent les stations de télévision possèdent et contrôlent les réseaux de câblodistribution. Le Conseil s'est aussi efforcé, dans le domaine de la radiodiffusion proprement dite, de favoriser la propriété et la participation communautaires, de ne pas permettre qu'un même groupe ait la haute main sur plus d'une station du même réseau et, en général, d'éviter qu'une seule société ou un seul groupe de sociétés domine un secteur en y possédant plusieurs stations. Dans l'exécution de son programme, il s'est heurté à des difficultés découlant de la nécessité de transférer, sous l'empire de la *Loi sur la radiodiffusion*, la propriété et la maîtrise exercées par des sociétés sous contrôle étranger, car il a fallu trouver des acheteurs capables d'atteindre des normes de service acceptables.

Dans un énoncé de principes publié en août 1968, le CRTC a annoncé qu'avant d'approuver l'acquisition de stations de radiodiffusion, il lui fallait examiner entre autres le degré de participation à d'autres entreprises commerciales susceptibles d'influer sur le rendement des stations de radiodiffusion. Rares sont les cas où ce facteur semble avoir pesé sur les décisions, si ce n'est, peut-être, le refus opposé à la société Campeau qui, en 1974, a voulu se porter acquéreur de Bushnell Communications et de sa station de télévision d'Ottawa. Le Conseil a alors « pris bonne note de l'inquiétude exprimée par les intervenants à propos de conflits d'intérêts qui pourraient surgir entre les objectifs d'une société engagée dans le développement et la gestion de biens immobiliers et les responsabilités qui incombent aux radiodiffuseurs aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion* » et il ajoutait : « De l'avis du Conseil, les représentants de Campeau n'ont pas suffisamment tenu compte de ces préoccupations.» Dans ce cas, les conflits d'intérêts possibles étaient clairs et nets, mais le Conseil n'a invoqué ce motif qu'en second lieu après avoir affirmé que la société Campeau n'avait pas pris les mesures qu'il fallait, ni fait de projets suffisants, pour s'acquitter des obligations et attributions propres à l'exploitation des diverses entreprises de radiodiffusion qu'elle se proposait d'acquérir.

Bien que nous ayons fait une certaine recherche sur la concentration de puissance commerciale découlant de la possession de chaînes de journaux, nous n'avons pas analysé le sujet à fond. Il a fait l'objet d'une étude poussée au Sénat, en 1970, par le Comité spécial d'étude sur les communications de masse (rapport Davey); celui-ci a abouti à la conclusion que les arguments militant pour ou contre les chaînes de journaux s'équilibrent on ne peut mieux. Puis, le Comité a recommandé la création d'un conseil de surveillance de la propriété de la presse qui aurait pour mission d'approuver ou de rejeter les fusions ou acquisitions de journaux et périodiques; il a suggéré aussi qu'on tienne toutes les opérations visant à accroître le degré de concentration, dans ce domaine, pour préjudiciables à l'intérêt public jusqu'à preuve du contraire.

Le rapport concluait que, des 116 quotidiens que comptait le Canada en 1970, 77 étaient dominés en tout ou en partie par des chaînes de journaux. Notre enquête a révélé qu'il y avait au pays, en 1976, 115 quotidiens dont 80 étaient aux mains de chaînes. La tendance au contrôle, par les chaînes, des quotidiens des principales villes du Canada semble avoir pratiquement disparue, en raison surtout du manque d'intérêt économique que présentent les quelques rares journaux indépendants qui restent. Mais à longue échéance, la tendance à faire mainmise sur les petits quotidiens et hebdomadaires locaux continuera presque certainement à se manifester, par suite surtout des économies d'échelle réalisables et de la facilité qu'ont les chaînes à financer ces acquisitions.

C'est en regard de certaines tendances générales de l'industrie qu'il faut considérer l'évolution de la propriété des journaux. Depuis les années vingt, le nombre des villes canadiennes où paraissent deux quotidiens ou plus dépendant de propriétaires différents n'a cessé de décroître.

Il y a lieu de faire observer, en outre, que bien des journaux canadiens, et surtout les quotidiens des grandes villes, sont des entreprises fort rentables. Le rapport Davey affirme qu'au cours de la période antérieure à 1970 « la presse quotidienne et la radiodiffusion accusent, dans l'ensemble, de très bons bénéfices ». Mais il ajoute que ces bénéfices ne semblent pas se traduire par de meilleurs résultats et c'est surtout cette absence de qualité qui fait l'objet de ses critiques.

La principale menace à l'industrie du quotidien est d'ordre technologique; il lui est difficile de suivre sur son terrain la câblodistribution, capable de livrer quantité de réclames et de nouvelles beaucoup plus vite et à meilleur compte qu'un journal. Il se pourrait que d'ici dix ans, dans bien des grandes villes, elle ait supplanté la presse écrite comme principal véhicule des annonces classées, qui rapportent près de 30 % des bénéfices des quotidiens. De 30 à 50 % de ceux-ci ne seraient plus alors rentables et cela explique, en partie du moins, pourquoi la tendance à la fusion et à l'expansion de nos grands quotidiens locaux se manifeste actuellement par un essai de noyauter, à la façon d'un conglomérat, les communications non écrites.

Les décisions prises par le CRTC indiquent qu'il a adopté, aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion*, un programme logique visant à restreindre la concentration du pouvoir dans les media; mais encore faut-il trouver des propriétaires possédant les capitaux et la volonté nécessaires pour protéger la

qualité des services de radiodiffusion. Le Conseil semble s'être assuré que les conflits d'intérêts de la part d'actionnaires majoritaires qui ont aussi de gros intérêts dans le commerce ou l'industrie n'étaient pas assez graves pour qu'on les empêche d'accéder au contrôle de certaines stations. A notre connaissance, ils ne se sont jamais comportés de manière à justifier leur exclusion générale. Il nous semble qu'à l'heure actuelle, ce qui importe le plus du point de vue de l'intérêt public, c'est l'invasion de certains media par d'autres et la possession de certains moyens d'information par des groupes industriels ou commerciaux; ce sont là, à notre avis, les domaines qui doivent retenir notre attention.

Bien que nous n'appuyions pas l'idée de créer un conseil de surveillance de la propriété de la presse, il faudrait, à notre avis, étudier la possibilité de permettre au CRTC non seulement d'empêcher, le cas échéant, la presse écrite d'étendre son emprise sur les media électroniques, comme elle le fait déjà, mais encore d'empêcher ces derniers d'acquérir ou de contrôler les principaux media imprimés, ce que le Conseil ne peut tout au plus faire actuellement que par des voies détournées, si tant est qu'il puisse intervenir.

Chapitre XV

Taille des entreprises et conditions de travail

Dans le présent chapitre, nous cernons cinq des principaux problèmes qui concernent l'emploi et nous les envisageons par rapport à la concentration des entreprises. La plupart des Canadiens conviendront, croyons-nous, qu'à l'exception du chômage, il s'agit bien des problèmes actuels les plus importants pour le monde du travail. Le rapport entre la taille ou la concentration des entreprises et les taux de chômage a été étudié d'une façon approfondie au Canada et ailleurs, sans qu'on ait pu aboutir, toutefois, à des résultats vraiment concluants. Tout le monde s'accorde à reconnaître l'existence et l'importance des problèmes sur lesquels nous nous penchons ici, mais leurs causes et les solutions possibles font l'objet de beaucoup moins d'unanimité. En présence de théories divergentes, il arrive souvent que les données précises sur ces questions soient insuffisantes pour appuyer des recommandations dans un sens ou dans l'autre.

Le premier problème que nous examinons est celui des chances égales en matière d'emploi. Quelle est la nature et l'importance de la discrimination dans l'embauchage ou l'avancement au sein d'une entreprise? On a prétendu qu'au Canada les femmes, les francophones, les autochtones et les gens d'origines ethniques, raciales ou religieuses particulières ne jouissent pas de chances égales, que ces personnes ont plus de difficulté à se trouver du travail, obtiennent les emplois les moins intéressants, sont moins rémunérées à travail égal, ont moins de chances d'avancement et sont les premières à être congédiées. Nous examinons certains faits et cherchons surtout à déterminer si les très grandes entreprises sont plus portées ou moins portées que les autres employeurs des secteurs privé et public à pratiquer ce genre de discrimination.

Le deuxième problème étudié est celui de la rémunération et des autres avantages. Les niveaux de salaire et les avantages sociaux offerts aux employés diffèrent-ils sensiblement selon la taille des entreprises?

Le troisième problème est celui de la santé et de la sécurité au travail. Ces dernières années, les Canadiens deviennent de plus en plus conscients des nombreux dangers que présentent pour la santé certains types d'emplois. Les gros employeurs se préoccupent-ils plus ou moins que les autres de déterminer

et d'éliminer les risques d'accidents et de nocivités? Se laissent-ils distancer par les autres employeurs et groupes d'intérêts ou battent-ils la marche en ce qui touche la santé?

Le quatrième problème est celui de l'aliénation du travailleur. Obtenir et conserver un emploi, gagner un salaire équitable et s'assurer une certaine sécurité financière : voilà ce qu'ont recherché, de tout temps, la plupart des gens. Que ces avantages soient devenus insuffisants est peut-être une marque de l'évolution des sociétés industrielles. Pour bien des travailleurs, il ne suffit plus d'obtenir l'argent et la sécurité nécessaires pour jouir de la vie en dehors de leur emploi; ils veulent que celui-ci leur apporte des satisfactions et des compensations autres que monétaires. De leur côté, bien des sociologues soutiennent que, dans les sociétés modernes, le travailleur est intrinsèquement aliéné, n'éprouve aucun sentiment de fierté, aucun sens de la participation ou de l'engagement personnel, et a plutôt le sentiment d'être un objet qu'on exploite au gré des exigences impersonnelles du marché et de la technologie. Nous tentons d'apprécier les données disponibles sur cette délicate question.

Le cinquième problème est celui du pouvoir et de l'influence qui s'exercent dans le milieu de travail. Pour certains, les problèmes que nous avons cernés jusqu'ici sont en eux-mêmes moins importants que les procédés qui les suscitent. Selon eux, quelque satisfaisantes que soient les conditions de travail, le système demeurera foncièrement injuste tant que l'employeur pourra les modifier à sa guise. Ces critiques du système insistent sur la nécessité d'un pouvoir compensateur, traditionnellement exercé par les syndicats et par l'État. Nous examinons brièvement quelques-unes des questions complexes qui se posent dans ce contexte. Les grandes entreprises dominent-elles les syndicats, comme l'ont prétendu plusieurs témoins, ou est-ce plutôt l'inverse? Ou bien constate-t-on un juste équilibre entre les pouvoirs? Nous examinons plusieurs questions qui ont pris de l'importance du fait qu'en 1975 et 1976, le Canada a connu la plus forte proportion de temps perdu à cause des grèves. Les grandes entreprises sont-elles plus susceptibles que les petites de subir des grèves? Les grèves sont-elles de plus longue ou de plus courte durée dans les grandes entreprises? L'agitation ouvrière, au Canada, est-elle liée au degré de concentration des entreprises?

Pour nous aider à mieux saisir le rapport entre la taille des entreprises et les politiques en matière de ressources humaines, la commission a fait faire des études sur quatre sujets particulièrement importants. Menées par John W. Gartrell, Victor V. Murray et David E. Dimick, Terrence H. White et le Niagara Institute, ces études sont décrites ci-après et publiées en même temps que le présent rapport. Nous avons aussi demandé à Donald P. Warwick et John G. Craig de rédiger un mémoire. Présenté lors de nos audiences publiques, ce document cerne les plus importants problèmes sociaux découlant de la concentration des entreprises, explique les thèmes et les hypothèses les plus couramment traités, à cet égard, dans les ouvrages canadiens, et apprécie la valeur des recherches et des données à l'appui de ces thèmes et de ces hypothèses.

La répartition de l'emploi

Nous avons essayé de déterminer, dans nos recherches, quelle proportion de la main-d'œuvre est employée par des entreprises de tailles différentes ou dans des secteurs de forte concentration économique. Si la taille ou la concentration (de quelque façon qu'on les définisse) influe sur les problèmes relatifs au travail, dans quelle proportion la main-d'œuvre en souffre-t-elle?

Le problème peut paraître évident, mais il est difficile d'obtenir les données pertinentes. Statistique Canada répartit la population active par secteur industriel et par catégorie d'emploi seulement, mais non selon la taille ou le degré de concentration des entreprises. Les meilleurs chiffres disponibles portent sur 1973 et ont trait à la répartition des employés selon la taille de l'établissement (ou de l'usine). Il existe certainement un rapport entre la taille de l'usine et la taille de l'entreprise ou le degré de contrôle qu'exerce une firme donnée dans un secteur industriel, mais il n'est pas du tout précis. Aussi, le tableau 15.1 qui suit donne-t-il à peine une idée de la proportion de la main-d'œuvre employée par les plus grandes entreprises.

En 1973, environ 17 % de la main-d'œuvre, employée dans le secteur manufacturier, au Canada, œuvrait dans des établissements comptant plus de 1 000 employés, tandis que les établissements de moins de 200 employés groupaient environ 46 % de l'effectif ouvrier (tableau 15.1). Depuis les années cinquante, la proportion des employés travaillant dans les entreprises de petite et grande tailles a subi une légère baisse, tandis qu'elle a accusé une faible

Tableau 15.1

Répartition des employés du secteur manufacturier selon la taille des établissements au Canada, de 1949 à 1973
(en pourcentage)

	Répartition des employés						
	1949	1955	1961	1964	1968	1970	1973
Taille de l'établissement							
1–49* employés	23	22,1	21,2	19,6	18,2	17,8	16,6
de 50 à 99	11,3	11,1	12,4	11,7	11,5	11,6	11,2
de 100 à 199	13,3	12,6	13,9	14	14,4	15,2	15,4
de 200 à 499	18,2	17,6	19,1	19,4	19,9	19,9	21,9
de 500 à 999	33,4	12,9	12,4	12,7	12	12,4	13
1 000 ou plus		22,5	17,1	18,5	19,5	18,4	17,3
Siège social, service des ventes et autres unités de travail	0,8	1,2	4	4,1	4,5	4,7	4,3

Source : Statistique Canada, cat. nº 31.210.
* Les données pour 1949 et 1955 sont peut-être légèrement faussées en raison de l'inclusion de propriétaires et d'associés.

augmentation chez les entreprises de taille moyenne. Malgré l'absence de données au niveau de l'entreprise, il est probablement juste de dire que, au Canada, seulement 15 % ou moins de la main-d'œuvre des industries manufacturières travaille pour les entreprises du secteur privé qui comptent plus de 5 000 employés.

Il est tentant de conclure de ces chiffres que le comportement des plus gros employeurs vis-à-vis de leurs employés n'importe qu'assez peu, que c'est celui des petites entreprises privées et des organismes du secteur public qui compte vraiment. Toutefois, les gros employeurs du secteur privé influent d'une façon déterminante sur les pratiques en matière de relations de travail dans leurs secteurs respectifs et dans l'ensemble du pays. Ils ont des usines généralement importantes en plusieurs endroits et exercent souvent ainsi une influence prépondérante sur la qualité de la vie dans certaines localités ou régions particulières.

Chances égales en matière d'emploi

Dans le monde du travail, il y a deux principes sur lesquels la plupart des gens s'accordent généralement : l'aptitude à exécuter un certain travail doit être l'unique critère de l'embauchage, de la rémunération et de l'avancement, et il est par conséquent injuste de refuser un emploi ou de l'avancement, ou de payer un salaire inférieur à cause de la race, du sexe, de l'origine ethnique, de la religion ou d'autres particularités qui n'ont rien à voir avec la compétence requise pour assurer un travail satisfaisant. (Bien des conventions collectives prévoient que l'ancienneté servira de critère pour déterminer l'avancement. Dans ces cas, l'ancienneté supplée à la compétence; selon les syndicats, l'employé qui a le plus d'ancienneté est ordinairement le meilleur.)

Malgré ces principes, il a été amplement démontré que la discrimination dans l'emploi est encore largement répandue dans notre société. Le mémoire remis à la commission par Warwick et Craig en cite des exemples précis. L'objet du présent rapport n'est pas de reprendre ces chiffres et ces études. Nous affirmons simplement qu'il existe des données statistiques établissant que de tout temps :

- A travail égal, les femmes ont en général été moins bien rémunérées et ont eu moins de chances d'être choisies pour occuper des postes de direction. C'est ce que révèlent les chiffres reproduits dans *Les femmes dans la population active—Faits et données—1976*, publié par le ministère fédéral du Travail. L'étude qu'ont effectuée Murray et Dimick pour notre commission a démontré que sept femmes seulement sont au nombre des 483 membres des trois paliers supérieurs de direction dans les 20 grandes et moyennes entreprises canadiennes qu'ils ont étudiées;
- Les francophones, dans les entreprises dirigées par des anglophones au Québec, sont sous-représentés aux paliers supérieurs de direction et dans les emplois de spécialistes et de techniciens;

- Les immigrants de fraîche date, en particulier ceux qui ne sont pas originaires du Royaume-Uni et des pays de l'Europe septentrionale, ont moins de chances d'obtenir un emploi stable et sûr, font l'objet de discrimination en matière de salaires et sont moins susceptibles de s'élever aux échelons supérieurs de la direction. Il en est de même pour les autochtones. Même si cela est moins courant qu'autrefois, il ressort des faits que les juifs et les membres d'autres groupes religieux minoritaires font encore l'objet de discrimination;
- Les personnes physiquement ou mentalement handicapées ont moins de chances de se trouver un emploi, même s'il n'existe aucun rapport entre le poste convoité et leur état.

La faible représentation de certains groupes au sein de la population active est souvent attribuée, dans les ouvrages spécialisés, non pas à la discrimination à l'endroit de groupes déterminés, mais aux origines et aux aspirations culturelles des membres de ces groupes, à leur degré de scolarité et à leur manque d'expérience dans certains domaines et activités. Ces différences d'antécédents influent sur la décision de l'employeur d'embaucher et d'accorder de l'avancement en fonction de la formation et de la compétence professionnelle. Les quelques données recueillies semblent indiquer que, dans la plupart des cas, ces considérations sont probablement à l'origine de la « discrimination ».

Nos propres études et l'examen des ouvrages sur ce sujet n'ont fourni aucune preuve probante de la propension des très gros employeurs à pratiquer plus ou moins que d'autres la discrimination. Les économistes Walter Haessel et John Palmer ont étudié le rapport qui existe entre la concentration des entreprises et les pratiques discriminatoires. Ils soutiennent que plus une entreprise s'approche du contrôle monopoliste des marchés sur lesquels elle est active, plus elle fait, dans l'embauche, de distinctions injustes à l'égard des personnes défavorisées. Selon eux, tous les employeurs pratiquent la discrimination quand ils en ont la possibilité, mais plus une firme domine, plus elle peut se permettre les disparités de traitement. Haessel et Palmer présentent, à l'appui de leur modèle, des données tirées du recensement américain; il y a, semble-t-il, un rapport négatif entre les concentrations de quatre entreprises dans divers secteurs industriels et les pourcentages de femmes et de noirs américains dans des emplois déterminés. Ils reconnaissent, toutefois, que la corrélation établie entre la concentration industrielle et la discrimination aurait pu exister pour des raisons autres que la conjugaison supposée du pouvoir et des préjugés des employeurs fondés sur le sexe ou l'origine raciale. A titre d'exemple, ils ne font pas entrer en ligne de compte la variable de la technologie et la possibilité que les secteurs industriels plus concentrés soient davantage axés sur la technologie. La technologie dominante dans un secteur industriel influe fortement sur les aptitudes et les connaissances qu'exigent les employeurs. Dans la mesure où les femmes ou les noirs américains n'ont pas acquis les qualités requises pour exercer telle ou telle fonction en raison de la discrimination sociale hors du milieu de travail, ils n'auront pas la compétence nécessaire pour travailler dans ce secteur industriel.

Si l'on accepte au départ que les membres des groupes défavorisés ne jouissent pas de chances égales en matière d'emploi du fait qu'ils n'ont pas la préparation voulue pour remplir certaines fonctions, la responsabilité d'améliorer leurs chances incombe nettement aux institutions comme l'école et l'État, ainsi qu'aux media d'information, qui devraient encourager les défavorisés à s'écarter des tâches stéréotypées et susciter en même temps des attitudes favorables au sein de la population en général et, enfin, il va sans dire, au premier intéressé, c'est-à-dire le membre du groupe minoritaire. Mais les grandes entreprises, même si elles ne sont pas la cause d'une part disproportionnée de discrimination, sont particulièrement en mesure d'aider à corriger les situations de ce genre. Parce qu'elles emploient un grand nombre de personnes, leurs pratiques en matière d'embauche sont susceptibles d'être plus efficaces et mieux connues que celles des petites entreprises. Dans les secteurs où elles battent la marche sur le plan de la gestion, leurs politiques en matière de personnel ont également plus de chances d'être imitées.

Le rôle des grandes entreprises a été illustré dans plusieurs des études préparées pour la commission. Murray et Dimick ont entrepris une analyse des similitudes et des différences entre les pratiques d'embauche de 10 très grandes firmes ayant 6 000 employés ou plus, puis de 10 petites entreprises comptant de 450 à 5 500 employés, les grandes et les petites entreprises étant groupées dans des secteurs industriels allant de l'exploitation minière à la fabrication, en passant par le commerce de détail. Des entrevues ont été menées auprès de 150 directeurs du personel, gestionnaires et délégués syndicaux. Simultanément, le Niagara Institute a entrepris une étude sur les questions générales d'attitudes et d'initiatives dans le domaine de la responsabilité sociale des entreprises. L'institut a adopté la méthode du sondage par courrier, faisant parvenir un questionnaire à 1 083 firmes dont le chiffre d'affaires annuel était d'au moins 10 millions de dollars; il en a obtenu 284 réponses utilisables. Les questions portaient sur un certain nombre de sujets afférents aux relations avec les employés et à la société en général. Les réponses ont été analysées en fonction du nombre d'employés et du revenu annuel brut des employeurs.

Les études de Murray et Dimick et du Niagara Institute, et plusieurs mémoires soumis par des entreprises, indiquent que l'on s'efforce d'accroître le nombre des femmes aux paliers de la direction, de répandre l'usage du français dans les entreprises dirigées par des anglophones au Québec et d'augmenter le nombre des employés francophones aux postes de commande de ces entreprises et, dans certains cas, d'ouvrir des possibilités d'emploi aux personnes handicapées. Toutefois, une seule des firmes étudiées par Murray et Dimick (une importante banque à charte) avait institué un programme spécial de formation à l'intention des jeunes issus de familles vivant dans un état de pauvreté et de chômage chroniques. Cette banque a essayé en vain d'obtenir la participation d'autres banques et institutions financières à ce programme.

En résumé, la documentation sur l'égalité des chances dans l'emploi révèle que la discrimination est un phénomème assez répandu, mais qu'elle est peut-être fondée surtout sur les différences d'antécédents et d'aspirations

d'ordre culturel et scolaire. Il n'existe pas de preuve que les gros employeurs sont plus ou moins susceptibles que les petits employeurs de pratiquer la discrimination, et les grandes sociétés s'efforcent actuellement de corriger certaines disparités de traitement; toutefois, ces efforts n'occupent pas un rang très élevé dans la liste des priorités de nos entreprises.

Le salaire et les autres avantages

Le niveau de la rémunération et les autres avantages tirés d'un emploi constituent une préoccupation fondamentale pour la plupart des travailleurs canadiens. Les données récentes sur ce sujet proviennent de l'enquête de Statistique Canada sur le coût de la main-d'œuvre en 1976 (tableau 15.2). Nous y trouvons, pour la première fois, une tabulation s'appliquant à tous les secteurs industriels, établie d'après un relevé effectué auprès de 6 975 usines ou établissements. De nouveau se pose le problème de l'absence de données en fonction de la taille des entreprises; on ne peut donc attribuer ces résultats aux gros employeurs que d'une façon générale.

Les entreprises ayant plus de 200 employés paient ordinairement plus par employé en rémunération totale et en particulier en congés payés, en cotisations aux régimes de retraite, d'assurance-vie et d'assurance-santé, que toute autre catégorie d'entreprises. Les écarts les plus marqués apparaissent entre les grandes et moyennes entreprises d'une part, et les petites d'autre part. Dans ce relevé, les entreprises de 19 employés et moins ne peuvent être considérées comme représentant bien les petites entreprises, car ce sous-groupe comprend une forte proportion de firme qui font elles-mêmes partie d'entreprises plus vastes.

Ces constatations générales s'appuient sur une ventilation par classification d'emplois, qui indique également une rémunération totale plus élevée dans les grandes entreprises que dans les petites. Dans presque toutes les 30 classifications d'emplois qui ont été mesurées, les travailleurs des établissements employant moins de 100 personnes gagnaient moins que ceux des établissements ayant de 100 à 499 employés, et ces derniers gagnaient moins que ceux des établissements de 500 employés ou plus, toujours pour un travail analogue. Des exemples tirés de cinq des 30 secteurs industriels analysés figurent au tableau 15.3.

Ces constatations sont appuyées, au niveau de l'entreprise, dans l'étude de Murray et Dimick sur les politiques de personnel des firmes de grande et de moyenne taille. Ces chercheurs ont examiné le rapport entre la taille de l'entreprise et les salaires payés dans huit catégories communes d'emplois par 10 paires de firmes, grandes et petites, de différents secteurs industriels. Ils ont constaté que les salaires payés par les grandes entreprises sont légèrement plus élevés pour six des sept emplois comparables et que les grandes firmes ont tendance à verser des indemnités supérieures à la moyenne.

Il existe peu d'études sur le rapport entre les taux de salaires et le degré de concentration du marché d'un produit. Les comparaisons de divers coefficients de concentration et des salaires annuels moyens dans des secteurs industriels comparables, établies par notre personnel de recherche, revèlent un rapport faible mais réel entre le degré de concentration d'un secteur industriel et le

Tableau 15.2

Indemnités totales versées aux employés, pour toutes les industries*, par taille et par groupe, Canada, 1977

	Rémunération pour travail régulier = $100 (valeur de l'indice)										
	Moyenne d'ensemble	5000 et plus	2500 à 4999	1500 à 2499	1000 à 1499	500 à 999	200 à 499	100 à 199	50 à 99	20 à 49	19 et moins
Rémunération pour le temps au travail											
Salaire de base pour travail régulier	$10 845	$11 451	$11 782	$12 086	$11 671	$11 186	$10 410	$10 369	$ 9 945	$ 9 698	$ 9 770
Commissions, prime d'encouragement	257.02	75.58	29.46	119.65	140.05	201.34	294.60	293.44	484.32	528.54	626.26
Heures supplémentaires	412.11	433.99	450.07	646.60	414.32	560.42	460.12	349.44	303.32	192.99	164.14
Surplus pour quarts	40.13	48.09	58.91	72.52	38.51	58.17	48.92	24.88	18.90	11.64	2.93
Autres primes	37.96	65.27	55.38	65.26	36.18	38.03	43.72	28.00	8.95	12.61	16.60
Rémunération totale du travail**	11 592.22	12 073.93	12 375.82	12 990.02	12 300.06	12 043.96	11 257.36	11 064.76	10 760.49	10 443.78	10 579.93
Absences payées											
Congés	488.02	550.79	563.18	584.96	560.21	513.44	462.20	446.90	411.72	382.10	361.48
Vacances	712.52	894.32	812.96	838.76	847.31	741.63	667.28	598.29	552.94	537.27	539.30
Congés de maladie	136.65	258.79	177.90	203.04	180.90	144.30	97.85	75.69	64.64	55.28	60.57
Congés personnels et autres	22.77	50.38	25.92	33.84	14.01	21.25	18.74	13.48	10.94	9.70	11.72
Total**	1 359.96	1 754.28	1 579.96	1 660.60	1 602.43	1 420.62	1 246.27	1 134.36	1 022.24	984.35	973.07
Divers paiements directs	245.10	161.46	195.58	300.94	190.23	336.69	251.92	256.11	268.52	262.82	231.55
*Paye brute***	13 197.28	13 989.67	14 151.36	14 951.56	14 092.72	13 801.27	12 755.55	12 455.23	12 051.25	11 690.95	11 784.55
Cotisations des employeurs aux régimes de bien-être et de prestations											
Accidents du travail	159.42	75.58	119	201.84	157.56	196.87	180.09	184.57	175.03	162.93	175.86
Assurance-chômage	174.60	178.63	190.87	189.75	176.23	184.57	171.77	169.01	165.09	160.02	159.25
Régime de pensions du Canada et Régime des rentes du Québec	130.14	127.11	134.31	135.36	131.88	135.35	131.17	128.58	127.30	123.16	123.10
Régime de pension privé	472.84	1 045.48	695.14	802.51	436.50	465.34	361.23	200.12	172.05	139.65	180.75
Assurance-maladie du Québec	39.04	35.50	20.03	54.39	61.16	49.22	38.52	36.29	32.82	32	30.29
Régime privé d'assurance-vie et d'assurance-santé	148.58	158.02	167.30	224.74	150.56	177.86	153.03	126.50	112.38	104.73	100.63
Prestations supplémentaires pour chômage et autres	24.94	13.74	22.38	71.31	28.01	32.44	24.98	22.81	16.90	16.49	19.54
Dépenses totales des régimes de prestations**	1 149.56	1 634.06	1 349.03	1 679.90	1 141.90	1 241.65	1 060.79	867.88	801.57	738.98	789.42
*Indemnités totales***	14 346.84	15 623.73	15 500.39	16 631.46	15 234.62	15 042.92	13 816.34	13 323.11	12 870.82	12 429.93	12 573.97
Nombre de groupes rapportés	6 975	51	63	108	132	318	826	1 000	999	1 774	1 644
Emploi (en milliers)	5 658	907,6	375,6	314,1	489,2	719,6	876,6	705,5	595,7	538	136,2
(en %)	100	16	6,6	5,6	8,6	12,7	15,5	12,5	10,5	9,5	2,4

Source : Données réunies par K. J. Harwood, Division du travail, Statistique Canada, 1977.
* Ces données comprennent celles du secteur non commercial.
** Les chiffres étant arrondis, les totaux sont approximatifs.

salaire annuel moyen en 1970. Mais c'est peut-être que le coefficient de capitaux engagés joue à titre de variable. Par conséquent, il se peut que plus le coefficient de capitaux engagés est élevé, plus le taux des salaires s'accroît.

Une étude effectuée par J. C. H. Jones et L. Laudadio de l'Université de Victoria, sur les différences de salaires ainsi que les imperfections du marché, et fondée sur des données canadiennes pour les années 1965 et 1969, montre que la présence des syndicats fait varier les niveaux de salaire. Ces deux chercheurs estiment que c'est la conjugaison de la présence des syndicats et la forte concentration qui explique le mieux les niveaux de salaire. Ils sont partis du principe que le pouvoir syndical et l'emprise sur le marché contribuent davantage à augmenter le niveau des salaires (valeur du produit marginal du travail) que la moyenne des salaires dans l'industrie ou le métier concernés. Le personnel de la commission a tenté de vérifier cette hypothèse, mais les données sur la syndicalisation sont présentées au Canada d'une façon telle qu'il est impossible d'en tirer des conclusions sûres. En examinant le rapport entre la taille de l'entreprise et les salaires et autres avantages, une seule conclusion apparaît avec certitude : les plus grandes firmes semblent accorder des rémunérations totales plus élevées que les petites ou moyennes entreprises, mais les causes et les rapports de cette situation avec la concentration de l'industrie demeurent incertains.

Tableau 15.3

Taux des salaires et traitements selon la taille de l'établissement
Industries sélectionnées au Canada,
le 1er octobre 1975

Industrie – Emploi	Salaire horaire Taille de l'établissement (nombre d'employés)		
	500 et plus	de 100 à 499	de 1 à 99
Produits chimiques industriels – opérateur, classe A (homme)	6.95	6.25	5.57
Produits chimiques industriels – soudeur, entretien	7.01	6.79	6.77
Raffineries de pétrole – conducteur de brûleur (homme)	6.62	6.49	n.d.*
Raffineries de pétrole – chauffeur de camions lourds et légers (homme)	5.84	5.76	n.d.
Fer et acier – travailleur non préposé à la production (homme)	5.51	4.33	4.33
Fabrique de sacs – opératrice de machine à sacs (femme)	4.39	4.47	3.44
Fabrique de sacs – cartonnier (homme)	6.12	4.85	4.43
Scieries – trieur de bois de sciage (homme)	n.d.	5.50	5.05

Source : Recherche par le personnel de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés.
* n.d. : non disponible.

La santé et la sécurité des employés

Les niveaux acceptables de danger au travail et les principes d'ordre social concernant l'obligation de l'employeur de veiller à la santé de ses employés font sans cesse l'objet de nouvelles définitions. Au XIX[e] siècle et au début du XX[e], on estimait, de façon générale, que l'ouvrier devait veiller lui-même à sa propre sécurité. La notion selon laquelle l'employeur est responsable de la sécurité de l'employé n'a vraiment commencé à recueillir des appuis au Canada qu'avec l'introduction de lois sur les accidents du travail vers 1910. Nous ne sommes devenus conscients que vers 1960 des dangers que présentent pour la santé un grand nombre de produits chimiques, de gaz et autres substances, ainsi que de méthodes de travail naguère peu suspectes. Jusqu'à tout récemment, par exemple, on estimait pouvoir utiliser n'importe quelle substance jusqu'à ce qu'il fût établi qu'elle était dangereuse. La tendance actuelle est plutôt de ne pas utiliser une substance, quelle qu'elle soit, tant qu'elle n'a pas été analysée et reconnue comme inoffensive. Notre propos n'est pas de décrire ou d'étudier en détail toutes les menaces possibles à la santé et à la sécurité des travailleurs, mais plutôt d'examiner la question de l'influence de la taille ou de la concentration des entreprises sur l'incidence de telles menaces.

Malheureusement, les données disponibles sur la santé et la sécurité sont rares. Le récent rapport de la Commission royale d'enquête de l'Ontario sur la santé et la sécurité des travailleurs dans les mines (1976) fournit certains renseignements sur la taille des exploitations minières et la fréquence des accidents mortels. Cette fréquence est la plus faible (0,312 par million d'heures-hommes) dans les mines de plus de 1 000 mineurs de fond. Viennent ensuite les mines comptant de 200 à 1 000 mineurs de fond (0,411 par million d'heures-hommes), les plus petites mines ayant le taux le plus élevé d'accidents mortels (0,944 par million d'heures-hommes).

Un relevé fait aux États-Unis par le Conference Board, en 1974, et portant sur plus de 800 entreprises, a évalué la proportion d'employés qui sont exposés à des dangers pour la santé, selon les sociétés interviewées. Comme le montre le tableau 15.4, la proportion la plus élevée d'employés qui estimaient être exposés à des dangers pour leur santé se trouve dans l'avant-dernier groupe d'entreprises classées selon leurs effectifs (de 10 000 à 49 999 employés). La proportion la plus élevée des employés qui jugeaient ne pas être exposés à des dangers se trouve dans le groupe des petites entreprises. Aucune explication n'est donnée sur la relation qui peut exister entre ces groupes d'entreprises et l'idée que se font les employés des dangers pour leur santé. D'autres données américaines pour 1973, provenant de l'American Health Association, précisent le rapport entre la taille, le type d'industrie et les taux d'accidents et de maladies; il indique que les firmes les plus grandes et les plus petites sont « les plus sûres » dans la plupart des secteurs industriels, tandis que l'incidence la plus élevée se manifeste chez les firmes de taille moyenne et surtout dans le groupe des entreprises comptant de 100 à 249 employés.

Comme dans le cas de la discrimination, des données aussi fragmentaires permettent tout au plus de conclure que les entreprises les plus importantes ne

Tableau 15.4

Proportion d'employés estimant être exposés à des dangers pour leur santé (États-Unis, 1972)

Nombre d'employés dans les compagnies interviewées	Aucun employé exposé (en %)	De 1 à 24 % d'employés exposés (en %)	25 % ou plus d'employés exposés (en %)
moins de 1 000	65*	25	10
de 1 000 à 2 499	45	42	13
de 2 500 à 4 999	45	47	8
de 5 000 à 9 999	49	34	17
de 10 000 à 49 999	34	33	23
50 000 ou plus	40	38	16

Source : Conference Board; *Industry Roles in Health Care*, New York (1974).
Note : C'est-à-dire que 65 % des compagnies répondantes ayant moins de 1 000 employés estimaient qu'aucun employé n'était exposé à des dangers pour la santé.

sont pas différentes des autres en matière de santé et de sécurité. Il n'y a aucune raison de penser qu'a priori la grande taille crée le danger. Les résultats de l'étude de l'American Health Association tiennent peut-être à ce que, dans l'échantillon, les entreprises des secteurs offrant relativement peu de danger, comme le commerce et les services, sont plus nombreuses parmi les firmes de petite taille.

Les plus grandes firmes canadiennes peuvent néanmoins donner l'exemple en créant un milieu de travail plus sûr et plus sain. Il y a fort peu de chances que les petites entreprises assument le coût de l'application de normes plus rigoureuses de santé et de sécurité, si leurs concurrents plus importants s'y refusent. Certaines grandes entreprises ont pris l'initiative, en collaboration avec les syndicats, les gouvernements et d'autres organismes indépendants, d'effectuer des recherches et d'appliquer des correctifs en vue d'éliminer les dangers pour la santé. Nous savons, par exemple, que le gouvernement de la Saskatchewan et certaines entreprises ont mis sur pied des comités de sécurité mixtes employés-employeurs et que le gouvernement fédéral a proposé la création d'un centre de recherche sur la sécurité et la santé au travail, lequel serait chargé d'entreprendre des études sur les dangers pour la santé et d'aider à élaborer des normes et des programmes d'éducation.

Bureaucratie et aliénation

Une critique souvent formulée dans les ouvrages de sociologie est que la société technologique moderne se caractérise par un travail qui est de plus en plus spécialisé et impersonnel, coupé de la vie globale des gens, et exécuté à l'intérieur de grands ensembles bureaucratiques laissant peu de place à l'expression de l'individualité; un tel travail fait obstacle aux rapports interperson-

nels fondés sur autre chose que les exigences des tâches. Cela a pour effet, aux yeux de plusieurs, de créer une société où la plupart des gens gardent le sentiment de n'avoir aucun pouvoir et n'ont aucun sens profond de l'engagement et de l'appartenance, bref, une société aliénée.

Pour les sociologues de tendance marxiste, l'aliénation tient au système capitaliste et à ses valeurs fondées sur la propriété privée, le matérialisme et la concurrence entre les individus dans toutes les sphères de la vie. Reprenant la thèse du sociologue français du XIX[e] siècle Émile Durkheim, certains analystes voient l'origine de nos maux dans l'émergence d'une société de masse et la création d'emplois hautement spécialisés qui entraînent l'éclatement des communautés homogènes et autonomes de la société pré-industrielle. Enfin, une école de pensée issue des théories du sociologue allemand Max Weber attribue l'aliénation, de façon générale, beaucoup moins au capitalisme et à l'industrialisation qu'à la taille et à la croissance de la bureaucratie.

Nous ne tenons pas à participer au débat sur les différentes écoles de pensée sociale. Nous avons tout de même examiné les données à l'appui de la thèse selon laquelle il existe une relation entre la taille de l'organisation et la bureaucratie, la conjonction de ces deux facteurs provoquant le phénomène de l'aliénation. Les résultats des recherches sur les effets de la taille des entreprises ne sont pas uniformes, ce qui s'explique surtout par la difficulté de définir et de mesurer cette taille. La définition la plus courante est le nombre d'employés, quoique l'importance de l'actif soit utilisée à l'occasion. Très peu d'études sociologiques traitent de la façon de mesurer la concentration économique. D'ailleurs, qu'est-ce exactement qu'une « grande entreprise »? Certaines études portent sur des catégories de taille allant de 25 employés ou moins à 500 employés ou plus. D'autres traitent des catégories allant jusqu'à 5 000 employés, mais rarement plus. Les recherches varient surtout selon la définition de l'unité retenue : le caractère déterminant de la taille est-il l'entreprise, l'usine ou le lieu de travail, ou encore le service ou le groupe administratif où œuvre l'employé?

Taille et bureaucratie

On dit communément qu'à mesure que sa taille s'accroît une entreprise devient plus bureaucratique, en ce sens qu'elle crée un grand nombre de paliers hiérarchiques, que les choses se font davantage selon des règles et des règlements bien définis, et que se multiplient la paperasserie, les comités et la spécialisation. Selon certains, cette évolution aboutit au formalisme, à l'affaiblissement du sens des responsabilités, au maintien d'emplois superflus et à la négligence, toutes choses que la plupart des gens associent aux bureaucrates et à la bureaucratie. On croit, par conséquent, qu'il suffirait de réduire la taille des entreprises pour corriger tous ces travers.

Richard Hall, de l'Université du Minnesota, a beaucoup étudié l'effet de la taille sur la structure et l'efficacité de l'entreprise. Dans une analyse de la documentation existante, en 1976, il est venu à la conclusion qu' « il existe une

légère tendance, chez les entreprises de très grande taille, à être à la fois plus complexes et plus hiérarchisées, mais ce rapport n'est fortement accusé que pour quelques variables. Pour les autres, le rapport est à peu près inexistant, sinon nul ». Certaines des études qu'il cite font même état d'un rapport selon lequel les grandes entreprises, quand leur taille dépasse un certain seuil commencent à montrer des caractéristiques de structure ressemblant davantage à celles des petites entreprises, la plus forte bureaucratisation se situant, par conséquent, chez les entreprises de taille moyenne. Cependant, la plupart des études citées se fondent sur la taille de l'usine et non de l'entreprise, ou n'incluent pas l'examen des très grandes firmes.

Il est clair que dans la mesure où la taille influe sur la structure et le rendement de l'entreprise, cette influence s'exerce surtout par interaction avec d'autres variables comme la technologie ou le style de gestion des dirigeants. On a constaté, par exemple, que le degré de décentralisation des pouvoirs variait indépendamment de la taille. Ainsi, une petite entreprise dont la direction est très centralisée risque d'être, à certains égards, plus bureaucratique qu'une grande entreprise où les pouvoirs sont largement délégués. Dans les cas où des solutions aux problèmes de la bureaucratie sont requises, il semble qu'il faille d'abord trouver le moyen de décentraliser les pouvoirs, de définir plus clairement les objectifs et d'améliorer la façon de mesurer les résultats. Ce sujet devra être approfondi, en particulier dans le cas des très grandes entreprises publiques et privées, c'est-à-dire celles qui compte 10 000 employés ou plus.

Taille de l'entreprise et aliénation de l'employé

Afin de mieux comprendre la nature de l'aliénation de l'employé et son rapport possible avec la concentration des entreprises, nous avons demandé au sociologue John W. Gartrell de faire une étude de la question. Il s'agit surtout d'une analyse des résultats de deux des plus récentes et plus importantes études empiriques sur le sujet, *Les Canadiens et le travail*, publiée en 1974 par le ministère fédéral de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, et *The 1972-1973 Quality of Employment Survey*, sondage effectué en 1973 pour le compte du Secrétariat américain du travail et du National Institute for Occupational Safety and Health par le Centre de sondages et d'enquêtes de l'Université du Michigan. Ces études sont fondées sur les réponses à des questionnaires portant sur la satisfaction tirée de l'emploi. Gartrell y signale des éléments précis qui, à son avis, se rapportent à quatre dimensions différentes de l'aliénation, à partir desquelles il lui paraît possible de tirer des conclusions générales.

L'étude du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration conclut que la plupart des Canadiens manifestent une forte motivation au travail et se disent satisfaits de leur emploi; ils affirment que le travail joue « un rôle essentiel face à d'importants objectifs de leur vie ». Environ 90 % des quelque 1 000 répondants ont déclaré que leur emploi leur procurait une certaine satisfaction. En outre, le degré de satisfaction variait selon la façon de le mesurer. Tandis que 87 % se disaient, à tout prendre, « très » ou « assez »

satisfaits de leur emploi, 39 % y penseraient à deux fois ou ne reprendraient absolument pas le même emploi s'ils pouvaient choisir de nouveau; 41 % hésiteraient à conseiller à un bon ami de prendre leur emploi; 39 % ne resteraient pas dans leur emploi s'ils étaient libres d'en choisir un autre et 53 % estimaient que leur emploi était très différent du genre d'occupation qu'ils recherchaient à leur entrée sur le marché du travail.

On a constaté que sur un total de 34 caractéristiques de l'emploi, les gens voulaient surtout faire un travail intéressant, être suffisamment informés, jouir d'assez de pouvoir et avoir l'occasion de se perfectionner. Or, les chances d'avancement, la stimulation et la possibilité de s'épanouir étaient les éléments du travail dont les répondants étaient le moins satisfaits; ces résultats montrent combien il est difficile à l'homme de trouver un travail qui réponde à ses aspirations les plus profondes.

Gartrell conclut que même s'il y a, dans chacun des deux ensembles de données, un certain rapport entre la taille de l'entreprise et l'aliénation, ce rapport demeure plutôt faible. Quant à la taille de l'unité de travail, elle n'était « pratiquement pas liée » à l'aliénation (encore moins que la taille de l'entreprise). Un rapport plus net existait entre diverses particularités et l'aliénation, mais dans un sens opposé : plus l'âge, le niveau d'instruction, le revenu ou la complexité de l'emploi étaient faibles, plus l'aliénation était forte.

Dans une autre étude effectuée pour la commission, Terrence H. White a analysé les rapports entre la taille de l'entreprise, la satisfaction que procure l'emploi et les relations ouvrières-patronales, à partir d'un échantillon de 552 travailleurs payés à l'heure dans 11 usines comptant de 100 à 1 400 employés. Son questionnaire visait à déterminer les attitudes des employés à l'égard de leur travail, de leur rémunération, de leurs chances d'avancement, de leurs supérieurs et de leurs collègues, ainsi que leur perception de la qualité des relations patronales-ouvrières au niveau de l'usine. White a également examiné la documentation existante sur les rapports entre les grèves et la taille des entreprises et analysé de nouveau les données réunies sur cette question aux fins du rapport de la Commission royale d'enquête sur les conflits de travail (1968).

Dans son échantillon de 11 usines, White a décelé un rapport positif entre la taille de l'usine et toutes les variables de satisfaction mesurées. Mais analysée, du point de vue statistique, par rapport aux autres variables,— autonomie de l'individu au travail, chances d'avancement, attitude de la direction et caractéristiques personnelles,— la taille de l'entreprise n'explique plus que de 1 à 3 % des écarts de la satisfaction au travail. Bon nombre d'autres variables, en particulier les chances d'avancement et la possibilité d'utiliser ses aptitudes, comptaient pour beaucoup plus. White en arrive donc à peu près à la même conclusion que Gartrell, à savoir que dans les études effectuées jusqu'à maintenant, la taille n'est pas importante en tant que variable pouvant expliquer les attitudes des employés à l'égard de leur travail.

G. K. Ingham de l'Université de Leicester, dans son ouvrage publié en 1970 et intitulé *Size of Industrial Organization and Worker Behaviour,* fait des observations au sujet d'autres études qui essaient d'établir un rapport entre, d'une part, la taille de l'entreprise et, d'autre part, les attitudes des employés et leur comportement au travail. Il admet que la recherche dans ce domaine est bien peu avancée, mais il conclut, tout comme Gartrell et White, que la taille seule d'une entreprise n'est pas un facteur déterminant.

Il apparaît donc clairement qu'il faudrait, pour arriver à des résultats vraiment probants, procéder à beaucoup d'autres études sur les facteurs qui influent sur le problème de l'homme devant le travail. Le ministère fédéral du Travail a annoncé récemment qu'il projetait de créer un centre et un conseil canadiens de la qualité de la vie au travail pour soutenir et diriger des recherches dans ce domaine. Les grandes sociétés canadiennes ont maintenant la possibilité de faire leur part. Nous n'avons pas la preuve que les grandes entreprises sont, à cause de leur taille, à l'origine d'un accroissement de l'aliénation et du mécontentement de leurs employés, mais elles ont les moyens de battre la marche dans l'étude et l'essai de nouvelles formes de milieux de travail.

POUVOIR ET INFLUENCE

Et maintenant, qui a le pouvoir ou l'influence nécessaires pour déterminer les conditions de travail? Sur ce plan, le rapport le plus pertinent est sans doute celui qui existe entre la direction des entreprises et les syndicats.

L'entreprise et les syndicats

La croissance relative ou absolue d'une entreprise s'accompagne-t-elle habituellement d'une tendance de ses employés à se syndiquer? Le tableau 15.5 illustre le rapport, faible mais positif, entre les ratios de concentration de quatre entreprises et le pourcentage de cols bleus assujettis à une convention collective au Canada en 1970. Le tableau 15.6 compare la taille de l'usine et les taux d'adhésion à un syndicat; or ces données indiquent un rapport plus marqué pour les usines de plus de 200 employés.

Le rapport positif qui existe entre la taille d'une entreprise et le degré de syndicalisation est souvent attribué à l'envergure même de l'entreprise : plus celle-ci est grande moins les employés sont heureux au travail et plus ils ont tendance, par conséquent, à se syndiquer. Mais cette explication n'est pas justifiée par nos constatations au sujet de l'aliénation. En outre, un fort pourcentage des syndiqués au Canada travaillent pour des entreprises ayant moins de 200 employés (tout comme la majorité de la population active).

Selon une autre explication, les organisateurs syndicaux rejoignent plus efficacement les employés dans les grandes entreprises et ceux-ci peuvent acquérir la force collective nécessaire pour s'affirmer auprès de la direction et entreprendre les démarches d'accréditation sans crainte de représailles. Ce raisonnement paraît aussi trop simpliste; il est en effet possible que le rapport observé entre la taille de l'entreprise et le taux d'adhésion aux syndicats

s'explique par d'autres variables comme la technologie, ou par des corrélations plus complexes qui n'ont encore fait l'objet d'aucune recherche.

Autre question importante : l'une ou l'autre des parties à la négociation collective possède-t-elle un pouvoir disproportionné? Les opinions à ce sujet sont très partagées et ne sont d'ailleurs étayées que de théories ou de données pour la plupart mal fondées. Plusieurs entreprises, notamment Steel Company of Canada, Limited, ont déclaré à la commission qu'elles étaient très limitées dans leur action par la puissance des syndicats. Le porte-parole de Stelco a exprimé l'avis (que conteste les Métallurgistes unis d'Amérique) qu'un bon nombre de grands syndicats internationaux élaborent leurs revendications au niveau national, ou même à leur siège social aux États-Unis, qu'ils mobilisent les ressources de tout le syndicat à l'appui de ces revendications et interdisent aux syndicats locaux de les modifier, quelles que soient les circonstances économiques auxquelles doit faire face l'entreprise ou l'usine en question. Cette situation existe certainement dans des cas particuliers, mais nous n'avons trouvé que peu d'études portant sur l'étendue ou les répercussions de cette pratique.

Tableau 15.5

Concentration de quatre entreprises (valeur ajoutée) et degré de syndicalisation
Industries manufacturières canadiennes, 1970*

Industrie	Ratio de concentration de 4 entreprises	Pourcentage de cols-bleus assujettis à une convention
Vêtements de femmes	6,4	51
Vêtements d'enfants	10,2	27
Vêtements d'hommes	13,6	59
Scieries et ateliers de planage	17,8	69
Pâte à papier et papier-journal	36,3	98
Fils métalliques et leurs produits	37,5	78
Petits appareils électro-ménagers	49	75
Usines sidérurgiques	78,6	73
Fonderie et affinage	82,4	98
Raffineries de pétrole	84,1	89
Véhicules automobiles	94	100
Produits du tabac	97	97

Source : Statistique Canada, *Organisation en syndicat et concentration dans les industries manufacturières, minières et de l'abattage du bois*, cat. nº 31-402, recherche du personnel de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés.

* Le coefficient de corrélation entre la concentration industrielle et le taux d'adhésion à un syndicat dans tous les secteurs manufacturiers était de 0,52.
Les industries représentées sont celles pour lesquelles les ratios de concentration de quatre entreprises et les données sur le taux d'adhésion à un syndicat étaient disponibles.

Les syndicats, pour leur part, soutiennent que les sociétés multinationales et les conglomérats jouissent d'avantages disproportionnés lorsqu'il s'agit de résister aux revendications syndicales, en ce sens qu'ils ont la faculté de déplacer les moyens de production d'un endroit à un autre pour influer sur les négociations ou se soustraire aux exigences du gouvernement ou des syndicats. On fait également remarquer que les conglomérats, les multinationales et les autres grandes entreprises disposent de sources de revenu suffisamment diversifiées pour pouvoir supporter une grève dans un secteur, tout en poursuivant leurs activités au moyen de revenus provenant d'autres exploitations. Dans son mémoire, Power Corporation déclarait qu'un des avantages de la diversification, c'est de pouvoir supporter les grèves. La recherche systématique sur l'étendue et l'effet de ces pratiques n'en est qu'à ses débuts et nous ne disposons actuellement que de résultats très imprécis.

Tableau 15.6

Taille de l'établissement et taux de syndicalisation*
Industries manufacturières canadiennes, 1970**

Industrie	% des employés dans les usines de plus de 200 employés	% de cols bleus assujettis à des conventions collectives
Vêtements d'enfants	11	27
Vêtements d'hommes	47	59
Industrie laitière	25	61
Raffineries de pétrole	38	89
Pâte à papier et papier-journal	89	98
Usines sidérurgiques	91	73
Fonderie et affinage	80	98
Véhicules automobiles	86	100
Radios et téléviseurs	90	91
Matériel électrique industriel	59	84

Source : Recherche du personnel de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés.

* Le coefficient de corrélation entre le pourcentage des travailleurs assujettis à des conventions collectives et le pourcentage des employés dans les usines de 200 employés ou plus était de 0,71.

** Les industries représentées sont celles pour lesquelles les donnés sur la taille de l'établissement et le taux d'adhésion à un syndicat sont disponibles.

L'écart entre les pouvoirs réels ou apparents des gros et des petits employeurs, et des grands et des petits syndicats, peut être atténué par la tendance des employeurs ainsi que des grands et petits syndicats à se former en association pour la négociation de conventions collectives s'appliquant à toute une industrie à l'intérieur d'une province. Cette tendance est particulièrement accentuée en Colombie-Britannique où la négociation par des associations est déjà implantée dans les secteurs des produits forestiers, de la transformation

des métaux et du commerce de détail des produits alimentaires. Certains spécialistes estiment que les associations d'employeurs et de syndicats sont trop puissantes, mais d'autres y voient une amélioration par rapport au système fractionné dans lequel les syndicats peuvent avoir recours à des tactiques mal accordées et où telle ou telle grande entreprise peut dominer une industrie. On fait valoir que la négociation par plusieurs employeurs favorise la stabilité puisqu'elle permet d'engager des négociateurs à plein temps et leur assure le temps et les moyens de pousser la recherche et de tenir des discussions au jour le jour plutôt qu'au seul moment des négociations.

Il ne nous revient pas, aux termes de notre mandat, de chercher à déterminer dans quelle mesure la législation régissant les relations de travail est plus ou moins satisfaisante. Nous avions pour mission d'étudier le rapport entre ces lois et les groupements de sociétés. Dans ce contexte, nous n'avons pu déceler aucun avantage ou désavantage particulier aux grandes ou aux petites organisations du point de vue des relations de travail. Rien ne permet de dire que, dans le cas des grandes entreprises du secteur privé, l'employeur ou le syndicat possède un pouvoir de négociation excessif.

Dans un bon nombre d'industries, les dirigeants et propriétaires de petites entreprises considèrent que la négociation collective entre les grandes entreprises et les grands syndicats est comparable à celle du secteur public, et la jugent aussi préjudiciable. Dans une industrie oligopoliste dominée par quelques employeurs, il y a négociation collective, mais la pression pour en arriver à un règlement au plus bas niveau possible est réduite parce que l'employeur autant que le syndicat savent que l'entreprise peut finalement faire assumer l'augmentation des coûts par les consommateurs. Or, les petites entreprises rivales doivent faire face aux mêmes syndicats et à des revendications analogues sinon identiques. Quant à la situation qui met en présence une industrie oligopoliste et un grand syndicat, on fait parfois valoir que même s'il y a de temps à autre des négociations et des grèves, les deux parties en tirent finalement avantage, mais au prix d'un accroissement tant de l'inflation que des pressions exercées sur les petites entreprises.

Les conflits de travail

La nature du conflit de travail permet de déterminer si l'une ou l'autre partie, dans des négociations collectives, jouit d'un pouvoir excessif. Quand l'entreprise a un pouvoir dominant, les grèves sont plus rares parce que le syndicat se rend compte qu'il ne peut pas gagner. Si des grèves surviennent quand même par pure frustration, elles tendent à être de courte durée, car le syndicat ne peut pas tenir le coup bien longtemps.

Nous tenions particulièrement à vérifier si la concentration des entreprises influait sur l'incidence ou la durée des grèves. L'étude spéciale faite pour le compte de la commission par Terrence White nous éclaire un peu. Après avoir examiné quatre rapports établis antérieurement en Grande-Bretagne et aux États-Unis, White conclut que même à l'égard d'un seul aspect des conflits de travail, comme la fréquence des grèves, aucune tendance ne se dégage nette-

ment. Certaines études indiquent un rapport direct avec la taille; d'autres, un rapport inverse. White a lui-même repris l'analyse des données de la Commission royale d'enquête sur les différends de travail (1968) portant sur 800 des 1 786 grèves survenues en Ontario entre 1958 et 1967. Ces données montrent un rapport direct et clair entre la taille des entreprises et la fréquence des grèves, celle-ci étant particulièrement marquée dans les usines de 1 000 employés ou plus. En ce qui concerne la durée des grèves, le rapport est inverse : plus l'usine est grande, plus la grève est courte. Là aussi, la tendance est plus accentuée dans les établissements de 1 000 employés ou plus. Ces conclusions sont fortement appuyées par une étude connexe sur l'incidence des grèves et leur durée en Colombie-Britannique et en Ontario en 1975.

Pourquoi existerait-t-il un rapport entre la taille des entreprises et les grèves? Voici ce qu'en pense White :

> Négocier le comportement est une affaire extrêmement complexe; or étant donné nos conclusions antérieures sur le peu d'importance relative de la taille comme variable explicative, il est peu probable que l'explication des probabilités de grève par la taille de l'unité de négociation et l'aliénation demeure valable en face d'autres analyses plus méthodiques. En l'absence d'analyses longitudinales, à variables multiples, il n'existe pas d'explication documentée qui soit vraiment de tout repos.

D'autres se montrent moins réticents à avancer des explications sur de tels résultats, affirmant que l'incidence plus forte des grèves dans les grandes usines reflète « le caractère de plus en plus impersonnel des relations ouvrières-patronales », tandis que la durée plus longue des grèves dans les petites usines reflète bien la sage observation selon laquelle « les disputes familiales sont souvent les plus tenaces ».

Il peut y avoir du vrai dans cette affirmation, mais nous partageons plutôt l'avis de White selon lequel il faudra procéder à des recherches plus approfondies à ce sujet avant de pouvoir justifier une telle conclusion. La taille de l'entreprise n'est qu'un des nombreux facteurs qui peuvent influer sur la force relative des parties en présence. Son importance générale et son rôle précis restent encore à établir.

Chapitre XVI

Les entreprises et la société

Les conséquences sociales de la concentration des entreprises

Comme le précise notre mandat, certaines questions afférentes aux conséquences sociales de la concentration des entreprises ont contribué à susciter les inquiétudes qui ont amené la création de notre commission. Les mémoires qui nous ont été soumis, les témoignages recueillis à nos audiences et les commentaires parus dans la presse ont fait voir assez clairement que les questions comme la responsabilité des entreprises envers la société, la crainte qu'elles ne jouissent d'un pouvoir excessif et le malaise général au sujet de la grande taille des institutions commerciales préoccupent beaucoup de Canadiens, plus encore que ne les inquiètent les aspects économiques de la concentration et de la concurrence.

Apprécier les conséquences sociales des groupements de sociétés a été l'aspect le plus difficile de notre mandat. On trouve rarement dans ce domaine les données probantes sur lesquelles une commission royale d'enquête aime fonder ses recommandations. La recherche dans le domaine social se heurte à des obstacles énormes, non seulement parce qu'il s'agit de questions vagues et complexes, mais aussi à cause du nombre limité d'études sur le comportement social au Canada. En outre, les nombreux sens que les spécialistes du comportement social prêtent à l'expression « concentration des entreprises » ajoutent à la difficulté. Bien des gens soutiennent que plus la concentration économique est accentuée et plus l'entreprise est considérable, plus les dangers sociaux, économiques et politiques sont grands pour le pays. Toutefois, ils précisent rarement de quelle forme de concentration il s'agit : à l'intérieur d'une industrie, d'une province ou d'une ville, par rapport à la taille des autres entreprises de la région, ou d'autre chose.

En outre, les questions sociales débordent le secteur proprement dit des entreprises. Plusieurs mémoires soumis à la commission exprimaient une certaine crainte au sujet de la concentration croissante du pouvoir de l'État, notamment sous la forme d'organismes de réglementation et d'enquête. D'autres traitaient de la puissance des syndicats. Ces préoccupations semblent indiquer qu'il y aurait avantage à analyser les conséquences sociales du pouvoir

dans le cadre plus large d'une étude de la concentration des institutions de toutes sortes.

Peu après notre nomination, nous avons établi une liste des conséquences sociales possibles de la concentration des entreprises, des données relatives à chacune, et des divers correctifs accessibles dans les secteurs où une protection plus grande de l'intérêt public pourrait être justifiée. Nous avions eu soin d'étudier tout d'abord la documentation portant sur les aspects sociologiques et connexes de la concentration des entreprises au Canada et d'interviewer plusieurs sociologues et spécialistes de l'étude du comportement social afin de recueillir leurs recommandations. Nous avons chargé deux sociologues, Donald P. Warwick et John G. Craig, de rédiger un mémoire sur la question. Ces chercheurs ont cerné les thèmes sociaux qui apparaissent le plus fréquemment dans les études canadiennes et évalué les données existantes sur le rapport entre ces préoccupations et la concentration des entreprises. Warwick et Craig ont dressé une série d'hypothèses sur les rapports possibles entre la concentration et certaines conséquences sociales, et fait une appréciation globale des données probantes et de la plausibilité de chaque hypothèse. Nous avons ajouté à la liste nos propres idées, ainsi que les vues exprimées dans les mémoires. Nous avons aussi préparé des questions relatives aux conséquences sociales et les avons posées à certains témoins à nos audiences. La commission a en outre entrepris des travaux de recherche sur certains sujets susceptibles de nous fournir des données en temps utile, compte tenu de nos échéances.

Dans leur mémoire, Warwick et Craig ont étudié les conséquences sociales sous douze aspects principaux : l'égalité des chances, la prise de décisions politiques, les organes d'information, les disparités régionales, la sensibilité aux problèmes des collectivités locales, l'innovation, la responsabilité de l'entreprise, les crises sociales possibles, l'aliénation des travailleurs, la participation des citoyens, les institutions sociales et philanthropiques et la politique étrangère du Canada. Trente-sept hypothèses générales établissaient un rapport entre ces thèmes et la concentration des entreprises. Dans dix cas, Warwick et Craig ont classé les données fondamentales comme étant « sérieuses » (pour au moins une partie de l'hypothèse), 6 comme étant « persuasives mais non empiriques », 5 comme étant « déductives », 7 comme étant « inspirées d'impressions ou d'anecdotes », 5 comme étant « faibles ou fragmentaires », 3 comme étant « difficiles à évaluer », et 1 comme n'étant pas valable. Beaucoup de ces sujets nous sont apparus trop flous et difficiles pour être étudiés dans des délais utiles. Warwick et Craig ont proposé, par exemple, une hypothèse selon laquelle « l'expansion des grandes sociétés multinationales ayant leur siège au Canada minera l'aptitude de l'État à mettre en œuvre une politique étrangère susceptible de s'opposer aux objectifs des entreprises ». Les exemples sont nombreux de sociétés multinationales qui fonctionnent indépendamment de la politique étrangère de leurs propres gouvernements et semblent même s'adonner à des activités qui y sont diamétralement opposées, mais les préoccupations à ce sujet découlent en grande partie de l'expérience américaine, et en particulier des interventions de l'International Telephone and Telegraph Corporation au Chili. Au Canada, les données sont encore plus vagues et anecdotiques. Dans un article publié dans la *Canadian Review of Sociology and*

Anthropology (1974), Craig donne à entendre qu'au cours des années soixante la politique étrangère du Canada réclamait la réprobation de l'apartheid en Afrique du Sud et l'attribution d'aide pour relever le niveau de vie des populations dans la région des Antilles, mais qu'à cette même époque l'industrie sucrière canadienne a cessé de s'approvisionner en sucre brut dans les pays antillais pour devenir cliente de l'Afrique du Sud. Cependant, il n'y a pas eu d'étude systématique du problème; en outre, rien n'indique que les cas particuliers se soient produits à l'insu du gouvernement canadien et aucune précision n'a été rendue publique au sujet d'autres considérations que le gouvernement aurait pu juger suffisantes pour compenser les « torts » implicites. Il est souvent difficile, de plus, de définir ce qu'est exactement la politique étrangère ou toute autre politique du gouvernement canadien ou de quelque autre gouvernement, et encore plus difficile de juger telle ou telle mesure ou conduite par rapport à ces politiques. Une « politique » gouvernementale n'est souvent que l'expression d'un espoir ou d'un sentiment, et il arrive fréquemment qu'une politique donnée, ou l'un de ses aspects, s'oppose à une autre. Il sera rarement possible de tirer des conclusions utiles au sujet de la responsabilité sociale des entreprises en comparant les actes d'une société avec la politique du gouvernement.

Les quatre chapitres précédents traitent de la plupart des conséquences sociales dont l'étude nous a paru possible. Beaucoup d'analystes ont cherché à déterminer, par exemple, dans quelle mesure les conseils d'administration ou les cadres influent sur les décisions de l'entreprise et dans quelle mesure les conseils d'administration dirigent les sociétés sans aucune opposition véritable. Le chapitre XII, intitulé « La propriété, le contrôle et la direction des grandes entreprises », analyse les rôles juridiques et réels des actionnaires, des administrateurs, des dirigeants et des cadres. Nous avons examiné les principaux types d'actionnaires de compagnies par actions et leurs différents intérêts et objectifs, et exprimé l'avis que les conseils d'administration et les bureaux des sociétés devraient être composés pour une bonne part de gens de l'extérieur; nous avons étudié aussi la nécessité d'avoir un comité des candidatures composé entièrement d'administrateurs de « l'extérieur », et examiné l'opinion selon laquelle les mêmes personnes ne devraient être membres des conseils d'administration que d'un petit nombre de compagnies par actions.

Sur le plan de la divulgation des renseignements, Warwick, Craig et d'autres ont avancé l'hypothèse générale selon laquelle plus l'entreprise est grande, plus il est difficile à un analyste ne connaissant pas très bien la structure de l'entreprise de dénicher les renseignements pertinents. Ils sont d'avis que le secret des renseignements devrait être moins jalousement protégé à l'intérieur de l'entreprise, en particulier lorsqu'il s'agit d'une compagnie comptant beaucoup de filiales, et que les entreprises devraient renseigner davantage le gouvernement et le public en général. Le chapitre XIII, intitulé « La divulgation de renseignements par les corporations », traite des renseignements et des rapports que nos grandes entreprises sont tenues de communiquer aux investisseurs, aux actionnaires et aux gouvernements. Nous avons examiné la nécessité et le coût d'une divulgation sectorielle, ainsi que la façon dont le gouvernement traite les renseignements concernant les entreprises.

A peu près toutes les études sur les élites et leur influence au Canada concluent que « plus la concentration est forte dans un secteur industriel, ou plus la taille d'une entreprise est grande, plus elle exerce d'influence sur les décisions du gouvernement ». Les données probantes à ce sujet (d'ailleurs important) demeurent ambiguës et clairsemées. On a aussi formulé des hypothèses au sujet de la concentration des entreprises et des organes d'information. Selon Warwick et Craig, par exemple, la concentration des organes d'information, la multipropriété et la sujétion à la publicité risquent de créer « un climat qui tolère la situation privilégiée de la classe dirigeante au Canada, s'il ne la favorise pas directement ». Le chapitre XIV, « L'influence des grandes corporations », traite de la participation des entreprises aux décisions du gouvernement, de l'accès auprès des pouvoirs publics et de l'influence qui en découle, des contributions des entreprises aux partis politiques et aux œuvres de charité, des préoccupations au sujet des pots-de-vin et de la corruption, du rôle de la publicité, en particulier de la publicité de propagande, et de l'influence des grandes entreprises sur l'opinion publique par l'acquisition de journaux ou d'entreprises de radiodiffusion.

Beaucoup d'études sur les conséquences sociales de la concentration des entreprises proposent une variante de l'hypothèse que Warwick et Craig ont formulée en ces termes : « En favorisant une plus large mesure d'innovations technologiques, de mécanisation et d'industrialisation, la concentration des entreprises mène à l'aliénation croissante des travailleurs. » Selon une autre hypothèse, « la concentration des entreprises, ainsi que l'expansion d'autres grandes institutions, augmentent le sentiment d'impuissance des employés, puisqu'ils dépendent davantage d'un processus décisionnel centralisé ». Au chapitre XV, « Taille des entreprises et conditions de travail », nous avons étudié les questions relatives à l'emploi, notamment l'aliénation, ainsi que le pouvoir et l'influence qui s'exercent dans le milieu de travail.

Ces quatre chapitres traitent de plusieurs des conséquences sociales de la concentration des entreprises qui entrent dans le cadre de nos attributions. En ce qui concerne les autres conséquences sociales possibles dont il a été question dans les mémoires et à nos audiences, nous avons constaté que les rapports en cause sont souvent si complexes qu'il n'a pas encore été possible de déterminer, de réunir ou d'analyser systématiquement les données nécessaires pour les vérifier.

Nous avons donc décidé qu'il fallait rechercher les principes qui permettraient de juger de la validité de la notion fondamentale, soit de la responsabilité sociale des entreprises. Les principes que nous pourrions ainsi trouver ou formuler serviraient également de normes pour évaluer les exemples d'activités particulières susceptibles d'illustrer l'existence ou l'absence, et les limites, de la responsabilité sociale des entreprises, et les conclusions auxquelles nous, ou d'autres, pourrions arriver. Notre propos, dans le présent chapitre, n'est donc pas d'énoncer des jugements définitifs, et encore moins péremptoires, sur la responsabilité sociale, mais plutôt d'aider à mettre au point un moyen utile de favoriser et d'orienter des études et des initiatives plus poussées.

Il est bientôt devenu évident que les « répercussions » sociales que l'on nous a décrites sont rarement des conséquences de la concentration des entreprises comme telles. Ordinairement, il n'y a tout au plus qu'une relation ténue entre un problème social et la taille d'une entreprise ou la concentration du secteur industriel où se déroule son activité. La plupart des effets sociaux dont on nous a parlé sont plutôt les conséquences d'une société industrielle. L'activité économique de cette société est dirigée en grande partie par l'intermédiaire des grandes corporations, dont un bon nombre font partie d'industries concentrées, mais les conséquences qui ont fait l'objet de tant de préoccupations découlent davantage du fait et de la nature de l'activité industrielle que des caractéristiques propres des entreprises qui s'y adonnent.

Nous en avons donc conclu qu'il nous fallait étudier les conséquences sociales non pas de la concentration des entreprises mais d'une économie industrielle. Cette conclusion nous a entraînés, inévitablement, dans tout le débat sur la responsabilité sociale des entreprises. Nous avons lu une bonne partie des ouvrages qui ont été écrits sur la question. Comme on pouvait s'y attendre, la plupart des choses que nous avons entendues au cours de nos audiences sont traitées dans ces écrits. Nous pouvons apporter davantage à l'étude de la responsabilité sociale des entreprises au Canada, croyons-nous, en nous inspirant à la fois de cette documentation et des données qui nous ont été fournies.

Le sens et les origines de la « responsabilité sociale des entreprises »

La notion de responsabilité sociale des entreprises a sa source dans le principe selon lequel l'entreprise existe pour répondre non seulement aux besoins économiques de ses actionnaires, de ses clients et de ses employés, mais aussi aux besoins économiques et sociaux plus larges de la société dans laquelle elle évolue. Le public s'attend désormais à plus qu'une quantité suffisante de biens et de services, et il exige que les entreprises répondent à ses désirs. On considère donc que l'entreprise, au delà de ses responsabilités d'ordre économique, doit s'occuper des problèmes sociaux (qu'elle a contribué à créer pour une bonne part) qui existent dans la société dont elle fait partie, et aider à les résoudre.

Les questions qu'englobe la notion de responsabilité sociale des entreprises peuvent être réparties en trois grandes catégories. Il y a d'abord les aspects qui sont intrinsèquement liés à l'activité économique normale de l'entreprise : égalité des chances dans l'emploi et l'avancement, problèmes de santé et de sécurité liés au travail et qualité de la vie active en général. La deuxième deuxième catégorie de questions se situe un peu en marge de l'activité normale de l'entreprise. Ce sont les considérations « extérieures »; elles comprennent la pollution, la sûreté et la valeur du produit et l'incidence sociale des mises à pied, ainsi que de l'emplacement et de la fermeture des usines. La troisième catégorie groupe des aspects plus nettement extérieurs à l'entreprise, comme les problèmes sociaux de la société en général, qui ne découlent qu'indirectement, si tant est que ce soit le cas, de l'activité économique normale, mais que l'entreprise cherche ou devrait chercher avec raison à atténuer. Se situent dans

cette troisième catégorie, la dégradation urbaine, les disparités régionales et la pauvreté en général.

Cette classification des problèmes sociaux est une démarche utile et même nécessaire en vue de leur analyse et de leur solution. Mais parmi ceux qui préconisent la responsabilité sociale des entreprises, certains considèrent globalement ces divers problèmes sociaux comme des questions que le monde des affaires doit s'efforcer de régler. Nous sommes d'avis que cette façon de procéder est plus de nature à semer la confusion qu'à faire la lumière sur le sujet.

Il nous semble évident que la réaction que l'on peut raisonnablement escompter des entreprises ne sera pas la même pour tous les problèmes sociaux. D'ailleurs, il y a peut-être lieu de ne pas réagir du tout dans certains cas. Nous avons constaté que la classification indiquée ci-dessus nous a aidés à mieux comprendre la question et nous l'utilisons aux fins de notre analyse.

Pousser les exigences au delà des avantages technologiques et économiques que le système industriel a généralement fournis reflète, implicitement, la conviction que le progrès matériel mesuré uniquement en fonction de la production de biens et de services ne suffit pas. Pour certains, cela va plus loin; ils sont désenchantés des biens matériels eux-mêmes et du système industriel qui les produit. Nous pensons que ce dernier groupe est une très petite minorité; bien peu de gens semblent disposés à renoncer aux avantages matériels de la société technologique et industrielle pour mener une «vie simple». Ceux qui préconisent la responsabilité sociale des entreprises ne renoncent pas, pour la plupart, aux produits du système industriel. Ils réclament, au contraire, sinon une augmentation absolue des avantages existants, du moins une répartition plus équitable de ceux-ci, ainsi qu'une réduction du coût social de la production. Ils ne veulent donc pas que les entreprises produisent des avantages sociaux au lieu, mais en sus, des avantages matériels, et d'abord en réduisant le coût social du système économique tel qu'il fonctionne à l'heure actuelle.

Ce n'est problablement pas par pur hasard que le mouvement en faveur d'un accroissement de la responsabilité sociale des entreprises a pris son impulsion principalement au cours des années soixante et au début des années soixante-dix, période caractérisée par une abondance de biens matériels sans précédent dans la plupart des pays du monde occidental. Si l'on ne commence à se préoccuper des aspects extra-matériels que lorsque la plupart des gens ont atteint un certain niveau de prospérité, la demande en faveur d'un accroissement de la responsabilité sociale des entreprises tendra peut-être à s'affaiblir lorsque l'abondance économique diminuera, ou cessera d'augmenter. Il est par conséquent possible que la pression en faveur de changements dans le milieu social où fonctionne l'entreprise, lequel influe sur celle-ci et en subit l'influence, s'accentuera ou diminuera au gré des fluctuations de l'économie. En outre, les pressions orientées vers différents objectifs s'inscrivant au chapitre général de la responsabilité sociale des entreprises agiront les unes sur les autres, surtout lorsque les gens en viendront à se rendre compte que la recherche d'un objectif souhaitable risque de se faire aux dépens d'autres objectifs non moins impor-

tants. Bref, les idées que renferme la notion de responsabilité sociale des entreprises seront aussi changeantes que la société elle-même; il n'est pas possible de les cerner et de les aborder une fois pour toutes.

Toutefois, la responsabilité sociale des entreprises n'est pas devenue une question importante uniquement parce que la société en est arrivée à la conclusion que l'économie avait atteint le point auquel on pouvait se permettre de rechercher des objectifs «sociaux». Le montant absolu de production industrielle des années soixante et soixante-dix a contribué pour une large part à mettre en lumière certains des coûts sociaux qui avaient toujours existé. On s'est en outre rendu compte, souvent très longtemps après leur découverte ou leur invention, que les nouveaux matériaux et procédés suscitaient bien des dangers nouveaux, tant pour les fabricants que pour les usagers.

En définitive, l'idée de responsabilité sociale des entreprises s'est développée à un moment où beaucoup d'autres institutions étaient aussi remises en question. Les gouvernements à tous les paliers, les Églises, le système d'éducation et les professions libérales, par exemple, ont été critiqués de l'intérieur comme de l'extérieur ces dernières années. A l'instar des entreprises, ces institutions se voient contraintes de se justifier.

Les critiques

L'idée de la responsabilité sociale des entreprises est l'objet de deux critiques fondamentales qui méritent sérieuse considération. L'une conteste catégoriquement la légitimité de l'idée même de responsabilité sociale et allègue que ce n'est pas l'affaire des entreprises, et encore moins leur obligation, de s'occuper d'autres choses que de l'activité économique. L'entreprise est une institution économique, dit-on, et elle fonctionne dans une économie de marché fondée sur la concurrence. Selon ceux qui formulent ces critiques, l'altruisme et les préoccupations sociales sont incompatibles avec une économie à base de concurrence. La seule responsabilité de l'entreprise est de gérer efficacement, et dans les limites de la loi, les ressources dont elle dispose. Elle y procède en réagissant aux mouvements du marché et non en portant ses propres jugements de valeur quant à ce qui est bon ou mauvais pour la société. D'ailleurs, l'entreprise agit inconsidérément si elle ne fait pas porter tous ses efforts sur la seule chose pour laquelle elle est équipée et qui lui soit nécessaire, la recherche du profit. Comme l'exprime le professeur Ben Lewis dans «Economies by Admonition» (*American Economic Review*, 1959):

> Les décisions d'ordre économique doivent être justes selon les normes de la société plutôt que «bonnes» au sens que les gens charitables donnent à la bonté. Une économie est un mécanisme conçu pour enregistrer et satisfaire les désirs de la société en ce qui concerne la gestion de ses ressources; il ne s'agit pas d'un instrument dont se serviraient des improvisateurs bien intentionnés pour répandre une musique agréable.

Ce raisonnement est assurément teinté de cynisme. Il donne fortement à entendre que si l'activité économique est plus qu'un passe-temps immoral en

soi, l'économie de marché et les personnes qui en font partie sont, au mieux, amoraux. Cela est vrai en un sens; sur un marché bien conçu, la palme va au vendeur qui offre la meilleure gamme de prix, de qualité et de services à un acheteur que, présumément, rien d'autre n'intéresse. La nature impersonnelle du marché moderne tend aussi à faire disparaître les considérations non économiques, et plus la distance est grande entre le producteur et le consommateur, plus le rapport entre eux devient impersonnel. Lorsque les acteurs du marché ou certains d'entre eux sont des entreprises anonymes, et lorsque les produits vendus sont des ensembles complexes d'éléments fabriqués par des milliers de mains inconnues, il est impossible à l'acheteur de faire intervenir dans son choix des considérations d'ordre moral, même s'il le veut. D'autre part, on peut faire valoir que la nature des marchés modernes illustre la nécessité d'une certaine notion de responsabilité sociale.

La deuxième critique est d'ordre politique. Elle soutient que les hommes d'affaires ne sont pas en mesure d'assumer les obligations découlant de la responsabilité sociale et, pis encore, qu'il serait manifestement dangereux de les laisser agir en ce domaine. Les tenants de cette thèse font valoir que les hommes d'affaires n'ont aucune connaissance particulière leur permettant de définir les objectifs sociaux d'une façon acceptable et que, d'ailleurs, leurs vues sont peut-être trop limitées. La tâche de la direction d'une entreprise consiste essentiellement à assurer aux actionnaires un rendement maximum. C'est une toute autre chose de lui permettre d'appliquer cette façon de voir aux affaires extra-économiques et il est très dangereux de laisser un groupe aussi puissant et influent que la direction d'une entreprise, quelque bonnes que soient ses intentions avouées, de s'ingérer dans un secteur qui lui est étranger. Selon les critiques, la promotion sociale doit être laissée aux institutions publiques légitimes, fonctionnant au grand jour et officiellement responsables à l'ensemble de la société. La conscience de l'entreprise, disent-ils, est guidée par l'intérêt personnel, et l'on ne saurait s'y fier lorsqu'il s'agit du bien général.

En outre, ajoute-t-on, comme la responsabilité sociale des entreprises est une notion plutôt vague, il n'y a pas et il ne saurait y avoir dans ce domaine de normes précises d'évaluation et de contrôle. Il est ironique, disent ces critiques, que ceux qui se sont tant préoccupés du problème de la limitation du pouvoir économique de l'entreprise privée veuillent maintenant que celle-ci devienne la dispensatrice de biens sociaux. La responsabilité sociale équivaut, selon eux, à une rationalisation pour se libérer du contrôle social réel auquel doit être assujetti le secteur des entreprises. Ils font observer que l'exercice du pouvoir par une minorité choisie parmi un petit nombre et désignée par elle-même, dont les normes ne sont ni clairement définies, ni démocratiquement choisies, ni exécutoires devant la loi, est l'essence même de l'autoritarisme. Et, de poursuivre ces gens, le corrolaire de cette thèse est que la norme actuelle et généralement utilisée pour juger de la qualité et de la rentabilité de la gestion sera atténuée et, en définitive, détruite. La responsabilité sociale des entreprises sapera le mécanisme du marché et faussera la répartition des ressources. L'idée de « l'équilibre des intérêts » voile l'ensemble du mécanisme et remplace les

normes par des sentiments. La destruction des normes pénalise l'excellence et favorise la médiocrité.

Enfin, conclut le raisonnement, l'entreprise ne pourra jouer de rôle social important tant qu'elle ne se sera pas libérée de la domination des actionnaires et du marché. Il ne peut y avoir de responsabilité sans pouvoir. Si l'entreprise doit assumer des obligations plus vastes, elle devra en conséquence, se nantir de pouvoirs plus étendus. La démarche suivante de l'entreprise sera inévitablement de revendiquer une voix égale à celle du gouvernement dans l'orientation de la politique officielle.

L'avis de la commission

Nos réflexions sur tout ce que nous avons lu et entendu au sujet de la responsabilité sociale des entreprises nous ont amenés à plusieurs conclusions très générales, qu'il serait sans doute utile d'exposer ici, car les recommandations un peu plus précises que nous formulons plus loin en sont inspirées.

Premièrement, il est indiscutable que la société attend de l'entreprise qu'elle soit humaine aussi bien qu'efficace. L'entreprise continuera et devra continuer de s'occuper, avant tout, d'activités d'ordre économique, mais il n'est pas juste de dire qu'une corporation est *uniquement* une organisation économique. Elle doit tenir compte des incidences sociales de ses décisions en matière commerciale. Il en a toujours été ainsi car l'entreprise n'a jamais été totalement isolée de la société qui l'entoure, mais l'importance relative des conséquences sociales est plus grande maintenant qu'elle ne l'était auparavant.

Deuxièmement, et parallèlement, l'importance des coûts, pour une entreprise, ne diminuera pas. Il ne s'agit pas de déprécier le poids de la responsabilité sociale, mais ce serait mal servir la cause de la responsabilité sociale que de prétendre que les ressources d'une entreprise sont inépuisables ou qu'elle dispose de tout ce qu'il faut pour s'acquitter de n'importe quelle responsabilité. Au contraire, une société doit obtenir ses ressources sur un marché régi par la concurrence, et elle ne pourra le faire que si elle peut se plier aux exigences de ce marché. Le marché des capitaux et les autres fonctionnent selon des critères *économiques* et non sociaux. Tant qu'il en sera ainsi, et que la politique officielle consistera à intensifier la concurrence sur le marché, l'aptitude d'une entreprise à supporter des coûts qui ne seront pas récupérés en ventes et en bénéfices sera limitée.

Cela ne veut pas dire que la responsabilité sociale se traduit nécessairement par un accroissement des coûts et une réduction des bénéfices. Il y a un certain nombre de cas d'entreprises qui ont mis en œuvre ce qu'elles considéraient comme des programmes à caractère social et ont constaté que ceux-ci avaient apporté dans leur sillage des avantages économiques importants. Les efforts pour améliorer la sûreté des produits et la sécurité des lieux de travail ont entraîné, par exemple, une réduction des frais d'assurance et des jours de travail perdus à cause de maladie et de blessures. La réorganisation des méthodes d'embauche pour se conformer aux lois et aux pressions diverses

visant à réduire la discrimination ont amené des améliorations dans l'ensemble des services du personnel.

Il est bien trop facile, en se fondant sur ces exemples heureux, de tirer la conclusion générale que toute réduction ou élimination d'un problème social améliore la santé, l'harmonie, le rendement et le bien-être général de la société, et qu'il n'y a par conséquent aucune contradiction entre le rôle économique et la responsabilité sociale des entreprises. Cette assertion est peut-être vraie dans un sens global, mais elle ne peut aucunement servir de ligne de conduite dans le cas de décisions ou d'initiatives précises.

La navrante vérité, c'est que l'économie ne fonctionne pas comme un ensemble harmonieux et intégré, et que les coûts et les avantages de la responsabilité sociale ne vont pas nécessairement de pair. Le fait de laisser sans solutions les problèmes sociaux entraîne des coûts qui, pour une bonne part, sont supportés à l'extérieur du système de production; de même, les avantages découlant de la solution de ces problèmes se font surtout sentir en dehors de ce système. Or, une corporation fonctionne dans un milieu économique plus rigide et parfois impitoyable. Les sollicitations auprès du marché en vue d'obtenir les ressources nécessaires pour s'acquitter d'une responsabilité sociale recevraient sans doute un accueil plutôt froid, quel que fût le caractère généralement bienfaisant de l'initiative. Même si l'entreprise pouvait raisonnablement escompter des avantages pour elle-même d'une dépense à des fins sociales, ceux-ci, tout autant que les avantages pour l'ensemble de la société, pourraient fort bien ne se manifester qu'à très longue échéance.

Il ne faut pas être surpris, par conséquent, que les chefs d'entreprise s'arrêtent surtout aux coûts lorsqu'il est question de responsabilité sociale. La responsabilité sociale fait ordinairement monter le coût des biens et des services, au moins à court terme, de sorte que, même si cela se fait inconsciemment, c'est le marché qui détermine quelle mesure de responsabilité sociale l'entreprise devra assumer. La conscience et les actes du chef d'entreprise seront toujours limités par cette réalité, comme ceux, d'ailleurs, de l'homme politique.

Cette constatation ne répugnera qu'aux tenants de la responsabilité sociale qui croient en la valeur absolue de leur cause. Mais les ressources ne sont pas illimitées; la nécessité de faire des choix signifie que certains besoins resteront toujours insatisfaits, certains désirs, inassouvis. Il est possible que le chef d'entreprise se préoccupe trop, parfois, des coûts financiers et autres de la responsabilité sociale, mais cette attitude peut apporter une rigueur à la fois saine et nécessaire dans les choix que fera la société.

Un dernier point concerne particulièrement l'économie canadienne. Les choix que nous faisons au Canada parmi les valeurs économiques et sociales ne seront pas toujours les mêmes que ceux que feront les autres. Nos choix se répercutent sur les prix de nos biens et services. Or, comme nous l'avons déjà constaté, le Canada ne peut se permettre d'offrir ses produits sur les marchés internationaux sans tenir compte des coûts. Étant donné que, par rapport à la plupart des autres pays industriels, le Canada est, hors de toute proportion,

tributaire du commerce international, il s'ensuit que les producteurs canadiens sont encore plus limités par les forces du marché que ceux des autres pays. En même temps, les Canadiens exigent de leur économie un niveau d'avantages matériels et extra-matériels aussi élevé que tout autre au monde et probablement plus élevé que celui qu'escomptent la plupart des autres peuples. Dans une très grande mesure, l'économie canadienne ne pourra répondre aux revendications sociales que dans la mesure où le lui permettront les pays étrangers.

Attente et réponse

Nous allons étudier maintenant, en termes un peu plus précis, ce que la société peut légitimement attendre des entreprises au chapitre de la responsabilité sociale, et de quelle façon, selon nous, les entreprises devraient agir. Les valeurs de la société évoluent sans cesse et, par conséquent, la tâche de remédier (ou de ne pas remédier) aux divers effets nocifs ou indésirables dont les entreprises peuvent être en partie responsables sera sujette à des changements constants parmi les entreprises et au sein de la société où elles exercent leur activité. Naguère encore, la vue de cheminées d'usines fumantes était un signe de prospérité. Or la même scène aujourd'hui soulève l'indignation. D'autres exemples de cette évolution de l'attitude du public sont cités par R. W. Ackerman et R. A. Bauer dans *Corporate Social Responsiveness : The Modern Dilemna* (sic) (1976) :

> Le plus âgé des deux auteurs de ce volume se souvient très bien que l'on reprochait aux femmes de prendre un emploi à un homme qui en avait besoin. Des récipients jetables étaient à conseiller jusqu'à tout récemment. L'utilisation à bon marché et déréglée (on peut se le permettre!) de l'énergie était digne d'éloges. Les matières plastiques étaient une des grandes réussites de notre civilisation plutôt que des déchets solides non biodégradables. Sur le marché, ce n'est plus désormais à l'acheteur de prendre garde mais au vendeur. Encore récemment, la loi interdisait aux employeurs de tenir compte de l'origine sociale de leurs employés. Maintenant, cela est exigé pour permettre d'élaborer des programmes d'action positifs. Nous pourrions ajouter bien d'autres exemples, mais nous croyons que le lecteur a compris.

Ce phénomène nous montre, d'abord, que quelle que soit l'obligation des chefs d'entreprise de répondre au changement social, il ne faut pas toujours exiger qu'ils soient à l'avant-garde du changement. Une corporation peut innover dans le domaine économique, mais elle est probablement mieux en mesure de résoudre des problèmes difficiles que de prévoir et d'amorcer le changement social. Notre conclusion à cet égard est aussi, en partie, une reconnaissance de la force de l'une des critiques que nous avons résumées au début du présent chapitre.

Deuxièmement, la société doit être prudente au sujet des *sortes* d'obligations sociales qu'elle demande à l'entreprise d'assumer, et celle-ci ne doit les accepter qu'avec circonspection. Nous sommes d'avis en particulier que les problèmes sociaux de la troisième catégorie que nous avons décrite ci-dessus,

c'est-à-dire ceux qui se situent essentiellement en dehors de l'activité de l'entreprise, ne devraient pas normalement être considérés comme des questions auxquelles les corporations peuvent réagir (sauf peut-être par la philanthropie traditionnelle). En d'autres termes, l'entreprise devrait, à dire vrai, ne s'occuper que de ce qui découle directement de l'activité économique et s'abstenir de pratiquer des « bonnes œuvres » à l'extérieur. Ces initiatives ne sont pas faciles à départager, mais le fait de distinguer entre elles devrait aider à fixer des objectifs accessibles.

Les mécomptes des entreprises aux États-Unis montrent l'à-propos de cette recommandation. D'après ce que nous avons lu, la plupart des programmes d'animation sociale les plus innovateurs et ambitieux, comme l'établissement d'entreprises dans les ghettos et les autres programmes de rénovation urbaine, se sont généralement soldés par des échecs. Naturellement, nous ne possédons pas tous les détails sur ces programmes, et les raisons de leur échec apparent sont sans doute nombreuses et diverses. Néanmoins, il serait déraisonnable de ne pas tenir compte des conclusions de ceux qui les ont étudiées et expliquées.

La plupart de ces initiatives ont pris naissance au cours des années soixante, époque où la société a été le plus critiquée de tous côtés. On soutenait couramment que la compétence des gens d'affaires pouvait être utilisée dans presque tous les domaines et pour résoudre la plupart des problèmes. Beaucoup de dirigeants d'entreprises faisaient chorus. Certains programmes n'étaient probablement rien de plus que des initiatives de relations publiques plutôt superficielles, mais nombreux sont ceux qui ont cru, sans doute sincèrement, qu'ils pourraient fournir le savoir-faire et l'énergie qui manquaient au gouvernement et ailleurs.

Quel désenchantement, pourtant, en face des échecs répétés d'entreprises désireuses de résoudre des problèmes hors du champ de leur expérience et de leur compétence. Sans compter que l'idée, fort répandue, que les problèmes de la croissance économique et de l'abondance universelle étaient résolus fut ébranlée au cours des années soixante-dix, entraînant l'abandon de programmes ambitieux de réforme sociale auxquels les entreprises devaient s'associer.

Nous avons dit plus tôt que l'entreprise devrait suivre le changement social mais pas nécessairement l'amorcer. Il est également important qu'elle ne réponde pas à toutes les demandes ni ne suive toutes les tendances; il peut même lui arriver d'avoir à s'y opposer énergiquement. A notre avis, l'entreprise doit résister à la fois aux pressions et à la tentation qui la pousseraient à se porter responsable de questions se rapportant seulement de très loin, voire pas du tout, à son rôle économique primordial.

On pourra faciliter l'analyse et éviter un débat théorique et stérile en n'abordant pas la responsabilité sociale dans l'abstrait.

Il faudrait plutôt analyser soigneusement les exemples précis de prétendues résultantes de l'activité des corporations. L'analyste devrait s'efforcer de déterminer, en premier lieu, si le phénomène en question résulte vraiment de l'activité de l'entreprise, ou s'il n'est pas plutôt un effet accessoire d'un aspect plus large de la vie auquel l'entreprise se trouve mêlée par pure coïncidence. La

plupart des phénomènes ne se rangeront probablement pas parfaitement dans une catégorie ou une autre, mais si l'on n'établit pas de distinction rationnelle entre les causes primaires et les causes secondaires, la solution retenue risque fort d'être sans effet. Il peut, par exemple, y avoir un rapport suffisamment étroit entre la pollution industrielle et l'activité d'une entreprise pour conclure que celle-ci est tenue de réduire la pollution. En revanche, il ne serait probablement pas juste de conclure qu'un fabricant d'automobiles est responsable des encombrements de la circulation; bien sûr, il n'y aurait pas d'embouteillages si cette entreprise et d'autres n'avaient pas fabriqué d'automobiles.

Cependant, même lorsqu'on a pu isoler une conséquence dont certains aspects peuvent être nocifs, et même s'il est possible de dire que l'activité de l'entreprise en est la cause, il reste la difficile question d'en déterminer le degré de nocivité. Il est rarement possible de porter des jugements absolus. On constatera invariablement par l'analyse que le mal fait partie du coût de quelque chose d'autre. Personne ne peut être pour les produits dangereux, par exemple, mais il n'y a probablement rien qui, mal utilisé, ne soit pas dangereux. Pareillement, peu de procédés industriels sont absolument sans danger pour ceux qui les appliquent. Si les produits en question sont généralement recherchés (et on ne devrait pas les fabriquer si personne n'est prêt à les acheter), ils présenteront fatalement un certain danger pour ceux qui les fabriquent et les utilisent, et peut-être aussi pour les autres.

L'entreprise qui fabrique les produits est sans doute tenue de réduire les dangers, mais on ne saurait l'obliger à garantir que ses produits sont absolument sûrs. Même le degré de sûreté à exiger se résumerait à déterminer comment les coûts du danger et du remède à y apporter seront partagés entre les parties intéressées. Des décisions comme celle-là ont toujours été prises, mais souvent au petit bonheur, par la corporation, ses employés, ses clients et l'ensemble de la société, et peut-être même, mais pas nécessairement, par l'entremise de l'État. L'idée de responsabilité sociale suppose que les décisions de ce genre devraient être prises en meilleure connaissance de cause, mais les entreprises ne sont pas les seules à devoir se mieux sensibiliser à ces problèmes.

Notre conclusion selon laquelle les entreprises ne devraient pas avoir à s'occuper activement de questions essentiellement étrangères à leur propre sphère d'activité cadre également avec les succès obtenus par les corporations en matière de responsabilité sociale. Selon ceux qui ont analysé ce qui s'est passé aux États-Unis, on obtient les résultats les meilleurs et les plus durables lorsque les objectifs sociaux peuvent être intégrés à l'activité normale de l'entreprise. D'abord, les revendications sociales dépendent moins de la conscience de chaque dirigeant et sont moins sensibles à sa motivation lorsqu'elles deviennent partie intégrante de l'activité normale de la firme. Une fois que les responsabilités sociales deviennent choses courantes, elles cessent d'être considérées comme extérieures à l'entreprise. Celle-ci s'en acquitte dans le cours normal des choses, et non pas pour répondre aux pressions du moment.

Ce genre d'intégration à l'exploitation elle-même est plus susceptible de se produire lorsque les chefs d'entreprise se rendent compte qu'il n'existe vraiment pas de distinction valable entre les affaires économiques et les questions

sociales dont on leur demande de s'occuper. Ce sont des aspects différents de la même activité. Les raisons de faire telle ou telle chose peuvent fort bien être exclusivement d'ordre économique ou exclusivement d'ordre social, mais le motif premier est sans importance une fois que l'activité est en cours. Au delà de ce stade, ce sont les *conséquences* de l'activité qui dominent, conséquences à la fois économiques et sociales.

Il est vrai que l'entreprise peut trouver plus facile de ne pas tenir compte des conséquences sociales de ses décisions (parce que les mécanismes pour assurer l'application des revendications sociales sont plus divers et que leurs effets sont moins immédiats que ceux du marché), mais il n'en reste pas moins qu'il s'agit surtout de prévoir les conséquences et de choisir le moment opportun d'agir. Nous insistons sur le fait que la responsabilité sociale doit être considérée en fonction des conséquences ou des effets des décisions des entreprises. D'abord, cette façon de voir est la plus susceptible d'apparaître pertinente et légitime aux yeux de la direction de l'entreprise. On ne leur demande pas de s'engager dans des initiatives nouvelles, mal définies et manifestement non pertinentes. On leur demande simplement, au contraire, d'étudier à fond les effets de leur activité normale, et d'attacher autant d'importance aux incidences sociales qu'aux répercussions économiques de leurs décisions.

Cette façon de cerner le problème de la responsabilité sociale présente aussi l'avantage d'aller de pair avec la compétence en matière d'organisation que l'on peut s'attendre de trouver dans une entreprise moderne bien dirigée. Les chefs d'entreprise vigilants ont l'habitude de sonder le milieu pour déceler les valeurs nouvelles chez les consommateurs; le sonder pour déterminer les nouvelles exigences sociales n'est pas tellement différent. Pareillement, la mise en application d'une nouvelle politique sociale est un problème d'organisation assez semblable à ceux qui doivent être résolus lors de l'adoption de toute nouvelle politique quelle qu'elle soit.

CONCLUSIONS

La société et les entreprises elles-mêmes ont reconnu que celles-ci ont une responsabilité sociale. La tâche des spécialistes tout comme celle des chefs d'entreprise est de donner un sens à cette notion ambiguë. Dans la première partie du présent chapitre, nous avons bien précisé que nous n'avions pas l'intention d'énoncer de directives sur la façon dont les entreprises, au Canada, devraient s'acquitter de leurs responsabilités sociales. En revanche, nous avons essayé de déterminer et de définir en quoi elles consistent et d'établir un cadre d'analyse, d'élaboration et d'application de ces responsabilités.

Nous avons traité de la responsabilité qu'ont les entreprises d'élaborer des méthodes pour déterminer les problèmes sociaux et chercher à les résoudre, mais nous n'avons présenté aucune directive précise sur la façon dont une entreprise pourrait le mieux y parvenir. D'ailleurs, notre connaissance insuffisante du sujet ne nous permettait pas de le faire. Bien plus, aucun sociologue ne pourrait, à notre avis, fournir de réponses précises aux problèmes qui se poseront de façon différente dans chaque entreprise et que chacune sera

appelée à résoudre à sa manière. Même s'il était possible de fournir des conseils catégoriques à une entreprise particulière à un moment précis, la constante évolution du jeu et de l'équilibre des valeurs sociales rendrait bientôt le conseil inutile.

Deux moyens d'action s'offrent, cependant, aux entreprises et nous allons tenter de les expliquer. Puis, nous formulerons quelques réflexions quant au rôle de la loi vis-à-vis de la responsabilité sociale des entreprises.

Codes de conduite

Il a été parfois proposé que les entreprises elles-mêmes, ou l'État, énoncent clairement ce que doit être le comportement social des corporations. Voilà qui, à première vue, est parfaitement raisonnable. Les entreprises disposeraient ainsi de directives générales et le public aurait un point de repère pour évaluer le comportement de la corporation. L'idée d'un code de conduite ou d'éthique tient compte également du fait que toutes les responsabilités sociales ne peuvent pas être exprimées dans la loi et que, pour diverses raisons, la loi ne peut établir qu'une norme minimale que les entreprises devraient être encouragées à dépasser.

Or, nous ne voyons guère de raisons de croire que les codes d'éthique contribueront concrètement à définir la responsabilité sociale des entreprises. Notre pessimisme découle en partie de notre conception de la nature de la responsabilité sociale, et en partie des limites inhérentes aux codes d'éthique en général.

Pour les motifs que nous avons essayé d'expliquer ci-dessus, tout ce qu'on peut raisonnablement escompter quant à ce que doit recouvrir la responsabilité sociale des entreprises, c'est que ces dernières tiennent compte des conséquences aussi bien sociales qu'économiques de leurs décisions. Si elles agissent ainsi, leurs décisions assureront l'équilibre entre les avantages économiques et sociaux d'une part et les coûts d'autre part. Un code de conduite énoncé en termes généraux est de peu d'utilité lorsque vient le moment de prendre des décisions concrètes.

Pour être utile, un énoncé de principe devrait aller beaucoup plus loin et indiquer exactement comment et dans quelle mesure l'une ou l'autre des conséquences sociales influerait sur toutes les décisions concevables de l'entreprise. Or, cela est impossible. Une entreprise ne peut pas prévoir à l'avance comment elle évaluera les différents facteurs économiques les uns par rapport aux autres, et encore moins comment elle se comportera devant la multitude de conséquences sociales que sa décision peut entraîner. Il ne faut pas oublier que la décision d'une entreprise ne met jamais en opposition les avantages et les coûts économiques d'une part et les avantages et les coûts sociaux d'autre part. Les facteurs économiques, en particulier les facteurs à court et à long terme, ne jouent pas toujours tous dans le même sens, et les conséquences sociales sont encore plus difficiles à déterminer et à évaluer.

Voici deux exemples frappants du genre de conflits difficiles qui peuvent surgir. Dans un cas particulier, une entreprise a fait des efforts déterminés pour

embaucher des gens de groupes minoritaires, estimant qu'ils avaient été victimes d'une politique d'emploi discriminatoire. Lorsque, par la suite les conditions économiques exigèrent une réduction des effectifs, le principe de l'ancienneté (qui avait d'ailleurs été consigné dans une convention collective) fut appliqué et contribua à défaire une bonne partie de l'œuvre accomplie. Dans un autre cas, où il y avait eu mises à pied, le syndicat a reproché à l'entreprise d'avoir fait retomber sur ses employés les conséquences du ralentissement économique, tout en continuant à faire des dons à des œuvres de charité.

Ces exemples démontrent que les conséquences sociales sont peut-être moins opposées aux conséquences économiques qu'entre elles-mêmes, et combien il serait impossible de formuler d'avance la vraie réponse dans un code d'éthique. Ils font voir également que les décisions de l'entreprise peuvent être limitées ou même déterminées par l'idée que se fait quelqu'un d'autre, comme un syndicat, de *ses* responsabilités économiques et sociales.

De plus, un code de responsabilité sociale ne peut pas être un instrument utile de contrôle ou d'application à moins que sa formulation n'ait la précision qu'on exige d'une loi. Un code d'éthique diffère d'une loi seulement par sa source et par le genre de sanctions prévues pour en assurer l'application. Il ne peut en différer quant à la clarté de ce qu'il définit ou à la conduite qu'il prescrit ou interdit. S'il en diffère à ces chapitres, il est affligé de toutes les carences d'une loi ayant les mêmes défauts.

Les codes d'éthique et de saine pratique sont utiles dans le cas des professions libérales parce qu'ils s'appliquent à un groupe de gens plutôt restreint qui ont suivi le même cours de formation dans une discipline relativement limitée et assez bien définie. Les situations que prévoient ces codes découlent naturellement de l'activité normale des personnes qui exercent ces professions. Il y a ordinairement peu à dire au sujet des valeurs relatives des actes et des comportements que les codes d'éthique professionnelle encouragent ou interdisent, parce que ces valeurs sont partagées par la plupart des membres du groupe et sont, de fait, la raison d'être de la profession. Cette cohésion interne permet, à son tour, de mettre en place un régime disciplinaire précis pour faire observer les normes de la profession.

Toutefois, les codes d'éthique professionnelle tendent à être inopérants dans les secteurs périphériques de l'activité normale des professions libérales. Ils sont faibles, par exemple, lorsqu'il s'agit de régler les questions de compétence et que l'activité à l'égard de laquelle la compétence du membre de la profession est mise en cause n'est pas une activité normale. En outre, il est souvent difficile de déterminer jusqu'où doit aller le code d'éthique professionnelle; dans quelle mesure, par exemple, l'aspect non professionnel de la vie d'une personne doit être régi par les normes d'éthique de la profession dont il est membre.

Ces considérations nous obligent à douter de l'utilité d'un code d'éthique qui régirait le comportement des entreprises et, en particulier, à rejeter l'idée qu'un tel code pourrait favoriser de façon importante le respect de la responsabilité sociale.

Communication de l'information sociale

La notion de corporations ayant des responsabilités sociales autant qu'économiques s'est toujours accompagnée, tout naturellement, de la conviction qu'elles devraient fournir des renseignements au sujet de l'incidence sociale de leurs décisions économiques à ceux qui en subissent les conséquences. L'information sociale est au rendement social ce que l'information financière est au rendement économique.

L'analogie est utile, mais on ne doit pas la pousser trop loin. Comme nous l'avons montré dans un chapitre précédent, on ne s'entend peut-être pas encore sur les limites à fixer à la communication des renseignements financiers, mais il y a néanmoins un assez large accord sur ce qu'est l'information financière, et les moyens de la diffuser ont été perfectionnés au cours des années. Il en va bien autrement de l'information sociale. Les corporations sont incapables de dire combien elles influent sur la société et, en particulier, sur les différents groupes qui la composent. En outre, les entreprises et tous les autres éléments de la société évoluent sans cesse et se rajustent constamment les unes par rapport aux autres. Dans ce processus sans fin d'action et de réaction, on ne pourra jamais se mettre d'accord sur l'effet précis qu'un élément de la société a sur un autre, de sorte qu'il est extrêmement difficile de déterminer quels renseignements peuvent servir à apprécier le rendement social d'une entreprise. De plus, les effets sociaux de ce que ne fait pas une entreprise peuvent être au moins aussi importants que les conséquences de ce qu'elle fait. Nous pensons qu'il ne sera jamais possible de concevoir, pour mesurer les conséquences sociales des décisions des entreprises, des dispositifs le moindrement comparables aux systèmes de comptabilité financière.

On ne peut raisonnablement s'attendre, à court terme, à des résultats bien spectaculaires au sujet de la communication de l'information sociale par les entreprises, l'étude de cette question étant encore à ses débuts, mais il devrait y avoir des progrès constants dans ce domaine, comme il y en a eu dans celui de la divulgation des renseignements financiers. Les travaux sur la communication de l'information sociale vont de l'avant, et les études qu'on y consacre permettront progressivement d'élaborer des méthodes et des normes à la fois pour la collecte de l'information sociale et sa divulgation. Un nombre croissant d'entreprises présentent, dans leurs rapports annuels, des observations et des considérations sur des sujets qui leur semblent être d'intérêt général. Il est facile de critiquer ces rapports pour les affirmations partiales et intéressées que contiennent beaucoup d'entre eux, mais un grand nombre d'entreprises font des efforts consciencieux et utiles pour répondre au besoin d'information concernant leur activité. Plus il y aura de dirigeants d'entreprise pour se rendre compte de l'importance de l'information sociale dans la prise des décisions économiques et pour tenir compte de l'incidence de ces décisions sur la vie des individus, plus on finira par accepter et régler les demandes légitimes de renseignements, fournissant ainsi au public l'information dont il a besoin pour porter des jugements valables sur l'entreprise privée. Nous croyons que cela est en train de se faire.

Comptabilité sociale

Un aspect particulier du concept de la communication de l'information sociale mérite qu'on le traite en termes plus précis; il s'agit de la comptabilité sociale. Les tenants de ce mode de communication de l'information prennent comme point de départ le fait incontesté que les conséquences sociales des décisions d'une entreprise créent des coûts qui se situent pour une large part hors de l'entreprise et de ses systèmes de mesure. Ces coûts sont étrangers à l'entreprise. Il s'agit donc de comptabiliser la responsabilité sociale, c'est-à-dire d'« intérioriser » ces coûts réels qui, n'étant pas consignés, passent inaperçus. Cette thèse suppose que la mesure de la responsabilité sociale d'une entreprise est la somme des coûts additionnels (et, en conséquence, de bénéfices sacrifiés) que déterminerait un tel système de comptabilité. L'idée est intéressante parce qu'elle promet d'apporter une certitude réconfortante dans un domaine qui est on ne peut plus vague.

Nous pensons, cependant, que la notion de l'évaluation de la responsabilité sociale grâce à une meilleure comptabilité, bien qu'attrayante en surface, est essentiellement fausse. D'abord, l'application voulue d'une partie des bénéfices de l'entreprise au soulagement de problèmes sociaux ne changerait pas grand chose, ne fût-ce qu'à cause de l'insuffisance des bénéfices globaux.

En second lieu, la comptabilité sociale a le défaut de poser comme hypothèse que tous les bénéfices valent leurs coûts ou, réciproquement, que tous les bénéfices coûtent ce qu'ils valent. L'art de la comptabilité, même lorsqu'il est utilisé dans le sens traditionnel, comporte un grand nombre d'hypothèses, d'estimations et de prévisions, et un de ses défauts est de donner l'illusion d'objectivité et de précision. La quantification des jugements de valeur inhérents à l'idée de comptabilité sociale augmenterait cet effet et entraînerait la comptabilité et la responsabilité sociales de l'entreprise sur une fausse piste.

S'attacher aux initiatives que pourrait prendre une corporation au moyen des bénéfices sacrifiés a pour effet de faire négliger l'incidence sociale de ce que fait l'entreprise dans son activité économique principale. En outre, s'acquitter de sa responsabilité sociale par des programmes spéciaux, ce que sous-entend l'idée de bénéfices sacrifiés, ne saurait correspondre qu'à une faible partie de l'activité d'une corporation. C'est l'effet global de l'activité de l'entreprise qui est important.

La comptabilité sociale accorde des crédits spéciaux pour les dépenses sociales sciemment engagées. Cela n'est possible, naturellement, que lorsque sont mis en œuvre des programmes sociaux spéciaux, mais même là l'idée s'effondre. L'un des critiques a cité comme exemple le cas d'une banque qui a élaboré un programme de prêts à des « entrepreneurs membres de groupes minoritaires ». Une fois que les directeurs du service de crédit eurent appris à gérer ces prêts spéciaux et que le programme fonctionnait bien, celui-ci fut intégré aux opérations normales de la banque. Il aurait été difficile et sans objet, par la suite, d'imputer des frais généraux à ces prêts spéciaux étant donné qu'ils n'étaient plus spéciaux. Bref, une fois le programme institutionnalisé avec succès et intégré aux opérations normales de la banque, la comptabi-

lité sociale cesserait de tenir compte de l'élément « responsabilité sociale » de ce programme.

La comptabilité sociale a souvent de ces curieux effets. Il est assez facile, par exemple, de déterminer le coût de la lutte contre la pollution et de l'outillage nécessaire à cette fin, mais comment ce coût peut-il être déterminé lorsqu'on met en place une installation qui ne pollue pas? Supposons également qu'un procédé soit plus productif tout en ne créant pas de pollution ou en étant moins dangereux pour les employés qui l'utilisent. Devrait-il y avoir une sorte d'imputation aux opérations normales pour compenser un crédit au titre de la responsabilité sociale? Et dans le cas de l'affirmative, comment pourrait-elle être déterminée rationnellement?

De fait, il n'existe ordinairement aucun moyen pratique d'isoler et de quantifier les coûts sociaux, ni aucune façon valable de les imputer sur les avantages anticipés. Or si l'on n'y parvient pas, la comptabilité sociale ne rime à rien. Il est à craindre que les entreprises ne soient amenées à faire des estimations insoutenables et des hypothèses forcées pour obtenir les données nécessaires à l'établissement d'états de réalisations sociales. La technique déformerait alors la réalité au point de la vider de tout sens.

Vérification sociale

Nous concluons cette analyse par de brèves considérations sur la « vérification sociale ». La notion de vérification sociale découle peut-être naturellement de l'idée d'une comptabilité sociale; elle est donc assujettie aux limites inhérentes à toute tentative d'attribuer des normes objectives à un phénomène subjectif. Plus généralement, la vérification suppose une évaluation du rendement en fonction de normes précises pour permettre d'apprécier la gestion et ses résultats. L'idée d'une vérification peut être utile pour aider une société à déterminer la valeur des moyens de dépister et de résoudre les problèmes sociaux aux divers paliers de l'entreprise. Elle peut servir aussi à déterminer l'efficacité des solutions que l'entreprise apporte aux problèmes sociaux qu'elle tente de régler. En tant que telle, la vérification sociale est un instrument de gestion précieux pour évaluer dans quelle mesure la direction de l'entreprise atteint ses objectifs. Ce n'est pas là, toutefois, le contexte dans lequel le mot vérification est normalement utilisé. Dans le sens habituel, la vérification évalue les résultats en fonction de normes établies à l'extérieur. Comme nous l'avons expliqué précédemment, nous sommes encore loin de normes objectives pour évaluer la responsabilité sociale; d'ici à ce qu'elles existent, il ne faut attendre de la vérification sociale que ce qu'elle peut vraiment donner. Les analogies avec la vérification financière ordinaire sont de nature à tromper et à décevoir.

Le rôle de la loi

Au Canada et ailleurs la loi s'est déjà attaquée à la plupart des aspects que l'on considère communément comme étant du ressort de la responsabilité sociale de l'entreprise. La pollution, les conditions de travail, la sûreté du produit, les distinctions injustes fondées sur la race et les autres disparités de

traitement, la publicité et beaucoup d'autres manifestations sociales et économiques de l'activité industrielle et commerciale ont été réglementées par voie législative. Auparavant, certaines relevaient même, au moins partiellement, du droit commun. Dans la mesure où la loi empiète sur un secteur de la responsabilité sociale, ou l'occupe intégralement, la conscience est remplacée par l'obligation et la liberté d'agir par la coercition. D'ailleurs, le débat sur la responsabilité sociale de l'entreprise porte dans une large mesure sur la question de savoir si la conduite des corporations doit aller au-delà des prescriptions de la loi et dans quelle mesure. La plupart des critiques adressées aux entreprises pour n'avoir pas assumé leurs responsabilités sociales pourraient donc être considérées comme une critique des gouvernements qui ont éludé leurs responsabilités en négligeant d'édicter et de faire exécuter des lois efficaces.

La décision d'adopter une loi est, naturellement, d'ordre politique, et censée refléter l'avis d'une tranche importante de l'opinion publique qui réclame la mesure envisagée. Or, l'opinion publique est d'abord filtrée par les organes politiques et administratifs de l'État et risque ainsi d'être déformée par leurs préventions et leurs besoins internes. Pour ces raisons, entre autres, notamment les contre-pressions émanant de ceux qui peuvent s'attendre d'avoir à supporter le fardeau de la loi et une compréhension peut-être incomplète du problème et des répercussions d'une loi qui est adoptée pour le résoudre, la mesure législative ne répond pas parfois, dans son application, aux attentes de ceux qui l'ont préconisée.

En règle générale, toutefois, on peut dire que la loi impose la responsabilité sociale lorsque le gouvernement est convaincu qu'une grande partie de la population estime fermement que l'objet envisagé est trop important pour être laissé aux caprices de la conscience de l'entreprise, ou que les répercussions de l'inaction législative sont jugées intolérables. Dans le cas de certains types de problèmes sociaux, il n'y a guère d'intervention sans loi, et peu de possibilités de progresser au-delà de celle-ci. Bref, la loi occupe tout le domaine. C'est ce qui risque le plus de se produire quand la corporation doit engager de lourds frais par rapport à ses concurrents. Le meilleur exemple en est probablement la lutte contre la pollution. Dans certaines industries, les installations de lutte contre la pollution sont si coûteuses qu'une entreprise, même si elle désire ardemment les mettre en place, ne peut le faire sans compromettre son existence même, à moins que ses concurrents n'agissent dans le même sens. Dans ces circonstances, il ne se fera pas grand chose tant que toutes les firmes concurrentes du même secteur industriel ne seront pas contraintes d'assumer les coûts accrus de la responsabilité sociale prévue dans une loi.

La loi peut accroître l'aptitude de l'entreprise à se conformer à ses obligations sociales en en confiant la responsabilité à des personnes désignées au sein de la corporation. De nombreuses fonctions sont très décentralisées, par exemple, et échappent à l'observation et au contrôle de la haute direction. Ainsi, l'État octroie des permis à bien des gens, dont les pilotes d'avion de ligne et les chauffeurs de taxi, afin d'assurer la compétence technique nécessaire et un service honnête. Dans de tels cas, des sanctions de la loi ou d'un organisme

de réglementation peuvent être appliquées directement contre la personne dont le rendement est insuffisant, que son employeur décide ou non, ou soit ou non capable, de prendre des mesures correctives ou disciplinaires. Certains services d'inspection gouvernementaux (comme, par exemple, l'examen de l'état de navigabilité des canots de sauvetage d'un navire) existent autant en raison de l'incapacité de la direction à se conformer aux normes souhaitables de responsabilité sociale qu'à cause de son refus de les respecter.

La décision de l'État de faire observer la responsabilité sociale par voie législative crée parfois des problèmes, car elle peut, tout comme une initiative spontanée de la part de l'entreprise, provoquer d'autres conséquences sociales et économiques. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'adoption d'une loi pour régler un problème social semble être, bien souvent, une solution boiteuse. Ainsi, une loi vraiment efficace contre la pollution, même si elle frappe également tous les producteurs canadiens en cause, peut rendre l'industrie canadienne incapable de soutenir la concurrence des fournisseurs étrangers. Le gouvernement peut se contenter d'une loi de qualité moyenne, ou appliquer sans trop de rigueur une bonne loi, afin de ne pas détruire l'industrie et ceux qui en dépendent pour leur subsistance. Pareillement, étant donné que des économies d'échelle sont réalisables dans le cas de la lutte contre la pollution comme dans les autres secteurs industriels, et aussi parce que les entreprises d'une branche quelconque de l'industrie ne sont pas toutes également en mesure d'y adapter leurs usines, l'application rigoureuse d'une loi parfaite contre la pollution peut mener à la fermeture de certaines entreprises et, par conséquent, à un accroissement de la concentration industrielle. Les gouvernements ont des obligations bien plus nombreuses et diverses que même les plus grandes corporations, et doivent assumer beaucoup plus de responsabilités sociales. Pour toutes ces raisons les résultats qu'on peut attendre de la loi sont vraiment limités.

Il est clair qu'on ne saurait promulguer de règles ou de principes pour prévoir le moment où la loi doit intervenir dans un secteur de la responsabilité sociale des entreprises. Le moment de l'appliquer sera déterminé par le processus politique. Tout ce qu'on peut dire avec certitude, c'est que la loi agira trop tôt de l'avis de certains et trop tard pour d'autres.

Nous voulons terminer par quelques observations sur l'application de la loi aux corporations, parce que nous croyons que cette question a été négligée trop longtemps par les juristes et les réformateurs sociaux. Il est clair que les instruments juridiques du type classique sont souvent insuffisants en face de la conduite sociale de l'entreprise ou de son inconduite, et qu'à mesure que la responsabilité sociale tombera sous le coup de la loi, celle-ci devra prévoir de nouveaux modes d'application.

Nous ne revendiquons aucunement la paternité des idées exprimées dans les lignes qui suivent. Elles sont en effet tirées d'un ouvrage de Christopher D. Stone, *Where the Law Ends: The Social Control of Corporate Behavior* (1975). Stone y explique un aspect fondamental mais fréquemment négligé des organisations industrielles, à savoir qu'elles tendent à se créer une vie distincte de celle des personnes qui en font partie. En outre, les employés sont portés à

acquérir envers l'entreprise une fidélité qui peut à la fois saper et dominer leurs jugements moraux personnels. Une conduite qui serait répréhensible chez un individu peut, dans le contexte d'une organisation, prendre une coloration différente et se justifier comme servant le bien commun. La conscience, dans le monde des entreprises géantes, est un moyen de contrôle de la conduite moins sûr qu'il ne le serait dans un monde d'individus et de petites entreprises; d'où la nécessité plus grande encore de contrôler le comportement social par voie législative.

En second lieu, la sanction judiciaire traditionnelle qu'est l'emprisonnement ne peut pas être appliquée aux entreprises comme telles, et la menace d'une amende, même si elle est importante par rapport aux bénéfices de la corporation (ce qui est rarement le cas) n'entraînera guère, pour diverses raisons que Stone énumère, d'amélioration dans la conduite des membres de l'organisation. En outre, pour de nombreuses raisons, les parlements et les tribunaux répugneront à imposer des sanctions financières qui risqueraient de nuire vraiment à une entreprise. De toute évidence, le méfait d'une entreprise est attribuable à un ou plusieurs individus, et une sanction suffisamment rigoureuse pour être ressentie par la corporation risque d'avoir des conséquences préjudiciables à bien des innocents pour qui la santé économique et la survie de l'entreprise sont essentielles.

Toute tentative d'appliquer la loi aux personnes responsables à l'intérieur de l'entreprise suscite des problèmes aussi compliqués. D'abord, il est extrêmement difficile de prouver, comme l'exige la loi, l'intention coupable ou même la négligence de la part de personnes qui font partie de grandes corporations et participent à des opérations industrielles complexes. Il arrive souvent que, dans une entreprise, nul ne possède *toutes* les données qui lui auraient permis de prévenir une conséquence qui, une fois survenue, se révèle nettement préjudiciable. Bien des incidents regrettables au sujet de produits dangereux sont attribuables à ce manque d'information. En second lieu, rares sont ceux qui pourraient supporter les sanctions financières, sous forme d'amendes ou de dommages-intérêts, qu'il conviendrait d'imposer par suite du tort attribuable à leur conduite. Stone ajoute une observation importante : même si l'on peut identifier, et punir suffisamment, la personne qui est à blâmer, cela ne changera pas nécessairement la conduite de l'entreprise, parce qu'il est de la nature même des corporations de voir à ce que nul ne soit indispensable.

Nous avons formulé ces dernières considérations en guise de préambule à la thèse de Stone en faveur d'un recours juridique additionnel et différent :

> Pour régir les corporations on ne peut pas continuer de s'appuyer autant qu'à l'heure actuelle sur les menaces posées à l'ensemble de l'entreprise, et permettre à celle-ci de s'adapter aux exigences de la loi selon qu'elle le juge à propos, en fonction de ses propres calculs des profits et pertes; ni même de s'en remettre aux menaces dirigées contre des personnes en autorité pour les inciter à instituer les changements qu'elles-mêmes jugent nécessaires. Il ne s'agit pas d'abandonner ces stratégies, mais il faudra adopter en outre, et de plus en plus, une nouvelle façon d'aborder le problème. La société devra déterminer certaines variables précises et

critiques de la structure de l'organisation et, dans la mesure du possible, intervenir au sein même de l'entreprise pour les aménager comme elle le jugera à-propos. En d'autres termes, si l'on peut d'abord préciser quelles configurations internes idéales des filières d'autorité et de communications amélioreraient le plus, par exemple, le problème de la pollution par les entreprises . . . la société pourra peut-être alors envisager des programmes destinés à placer directement sous tutelle ces configurations idéales. Je songe donc à un système juridique qui, dans le cas des entreprises, tendrait de plus en plus à influer directement sur les *processus de prise de décision*, du moins comme complément des stratégies traditionnelles qui consistent, dans une large mesure, à attendre que la corporation *agisse*. Au lieu de considérer les procédés internes de l'entreprise comme une « boîte noire » ne devant être influencée qu'indirectement par des menaces semées ici et là tels des pièges, il faut que la société intervienne plus directement qu'auparavant dans les structures et les processus décisionnels de la corporation.

Stone énonce ensuite un certain nombre de moyens de réforme juridique que nous n'essaierons pas de décrire ici. Nous ne sommes pas d'accord avec toutes ses propositions, comme par exemple, ses variantes de l'idée d'un « administrateur chargé de l'intérêt public » que nous avons évoquée au chapitre XII. On retrouve, cependant, dans toutes ses suggestions la nécessité de donner à la loi un rôle plus préventif, par opposition à un rôle simplement punitif ou réparateur. Il s'agit d'une réorientation particulièrement nécessaire dans des secteurs comme la pollution, la sûreté du produit et la sécurité du lieu de travail, où il importe de recueillir et d'évaluer systématiquement l'information au cours des étapes de la mise au point d'un produit. Il avance également certaines idées s'inspirant d'une analogie avec la liberté surveillée dans les cas de conduite blâmable prouvée, et préconise des méthodes précises de supervision et d'inspection dans des industries particulièrement dangereuses.

Bien des passages du livre de Stone sont de nature à inquiéter, voire à effrayer les dirigeants d'entreprises. Il reste que, à notre connaissance, il a exprimé plus d'idées pratiques au sujet de la responsabilité sociale des entreprises que quiconque. Nous concluons ce chapitre en espérant que ce résumé de certaines de ses idées stimulera l'étude et les échanges de vues chez les législateurs et tous ceux qu'intéresse la responsabilité sociale.

Chapitre XVII

Le secteur réglementé et le mécanisme de réglementation

L'examen des groupements de sociétés ne saurait faire abstraction des particularités du secteur réglementé de l'économie canadienne. Premièrement, ce secteur est important par rapport à l'ensemble de l'économie si on le compare, par exemple, à celui des États-Unis où il correspond à environ 17 % du produit national brut (PNB). Deuxièmement, la réglementation a souvent pour effet d'intensifier la concentration dans une industrie, même si tel n'est pas nécessairement l'objectif envisagé. Mais même lorsqu'elle n'augmente pas la concentration, la réglementation, de par le rôle qu'elle joue dans la fixation des prix, réduit la concurrence aussi sûrement que le ferait un monopole ou un oligopole. Dans ce chapitre, nous nous attachons à la nature et aux effets du mécanisme de la réglementation plutôt qu'aux entreprises réglementées elles-mêmes.

Il importe d'abord de définir certains termes. Il y a une distinction à faire, à notre avis, entre la réglementation directe et la réglementation qualitative. Cette dernière établit une large gamme de normes d'ordre qualitatif qui visent l'ensemble des industries, voire la société toute entière. Les règlements sur la santé, l'hygiène et la sécurité des produits, les lois sur les heures de travail et les règlements de zonage n'en sont que quelques exemples d'application générale entre mille. Ce genre de réglementation peut avoir de profondes répercussions sur l'activité économique ou autre, mais il ne plonge pas ses racines dans la structure particulière qui sert d'assise à l'activité économique d'un pays.

Nous étudions dans le présent chapitre ce qu'il convient d'appeler la réglementation directe, c'est-à-dire l'ensemble des lois et des organismes, y compris les sociétés de la Couronne, qui influent directement sur la fixation des prix et la répartition des ressources. La réglementation directe, dans le sens où nous l'entendons, prend deux formes. Il y a d'abord les industries soumises aux organismes régulateurs qui s'intéressent essentiellement aux prix, aux bénéfices et à la qualité du service. Par exemple, les chemins de fer, les compagnies d'électricité, de gaz et de téléphone, les banques, les pipe-lines, le camionnage, les lignes aériennes, les taxis, la radiodiffusion, les valeurs mobilières et les

assurances sont autant de secteurs soumis à cette réglementation générale. L'objet de la réglementation, cependant, varie d'un secteur à l'autre. Les prix, les bénéfices et la qualité du service des compagnies de chemins de fer et de téléphone sont contrôlés de près, tandis que lorsqu'il s'agit des compagnies d'assurances, des banques et des courtiers en valeurs, les organismes régulateurs s'intéressent plutôt à la solvabilité et à l'intégrité financières et ne réglementent ni les prix, ni les bénéfices, du moins pas directement. En radiodiffusion, les autorités semblent se soucier principalement de la qualité du service et, jusqu'à un certain point, de la programmation. La seconde forme de réglementation directe est l'autoréglementation. En vertu de lois-cadres, les professions libérales et une bonne partie de l'agriculture jouissent de vastes pouvoirs qui permettent à des groupements de réglementer la qualité des services, la fourniture des denrées et le niveau des prix. La réglementation directe de l'une et l'autre formes intervient aux niveaux local, provincial ou fédéral.

Aux fins de notre étude, ce ne sont pas les aspects particuliers de l'activité d'une industrie réglementée auxquels l'organisme régulateur s'attache davantage, ni le niveau de gouvernement d'où le règlement émane qui nous intéressent, mais plutôt un trait qui est commun à toutes les industries réglementées (bien que l'importance qu'y attachent les organismes régulateurs varie d'une industrie à l'autre), à savoir les restrictions souvent imposées à l'accès aux industries ainsi que le contrôle exercé sur les prix et sur la production. Il en résulte souvent que les secteurs réglementés sont à l'abri de toute concurrence. Tout contrôle de l'accès à une industrie peut avoir pour effet d'accroître la concentration dans cette industrie, d'où l'intérêt que nous portons à la réglementation directe.

En plus d'accroître la concentration comme telle, et même lorsqu'elle ne l'accroît pas, la réglementation directe risque de produire les mêmes effets que n'importe quelle autre pratique restrictive. La réglementation directe est d'ailleurs une pratique restrictive sanctionnée. Les restrictions imposées à l'accès à une industrie réglementée permettent aux producteurs établis de consolider leurs positions, et préviennent une répartition efficace des ressources. La réglementation peut également alourdir les coûts de façon appréciable quand on songe au temps que les techniciens et les administrateurs consacrent à s'y conformer, à l'« inefficacité-X » (c'est-à-dire au relâchement de la direction) due à la diminution de la concurrence, à la discrimination économiquement injustifiée en matière de prix, à la lenteur que l'on met à recourir aux nouvelles techniques et au peu de cas que l'on fait des besoins et des exigences des consommateurs. Il peut donc résulter de la réglementation que ce qui, autrement, serait condamné est toléré, voire provoqué.

En dépit de l'importance qu'elle revêt pour l'économie canadienne, la réglementation directe n'a guère fait l'objet d'études critiques. Il est difficile d'analyser et d'évaluer, dans un contexte canadien, les coûts et avantages des divers moyens dont le gouvernement se sert pour contrôler l'activité économique par la réglementation directe, ainsi que d'en apprécier les conséquences structurales; il n'est pas facile non plus de déterminer quelles autres formes ces instruments de contrôle pourraient prendre. Cependant, les recherches que la

commission a commandées, les mémoires qui lui ont été présentés et les témoignages qu'elle a entendus l'on amenée à tirer certaines conclusions; la principale est qu'un examen rigoureux du mécanisme de réglementation s'impose au Canada. Cette question est trop importante pour l'économie canadienne et chacun d'entre nous pour que l'on continue à s'en désintéresser; il faudrait, en effet, entreprendre une étude critique et une évaluation de l'utilité et de l'efficacité de la réglementation économique. Il importe que les milieux gouvernementaux et universitaires comblent cette lacune au niveau de l'information afin qu'un débat vraiment fructueux puisse s'engager sur le rôle de la réglementation au Canada. Dans le présent chapitre, nous nous en sommes tenus aux questions qui intéressent plus immédiatement notre mandat : l'intérêt public est-il suffisamment protégé contre la possibilité d'abus de pouvoir dans un milieu réglementé? Quelle est la responsabilité des organismes de réglementation directe envers le pouvoir législatif? En quoi consiste le rôle des consommateurs dans le mécanisme de la réglementation?

Le pourquoi de la réglementation

Une multitude de raisons peuvent amener le gouvernement à intervenir sur le marché et à réglementer l'industrie. C'est ainsi que certaines industries possèdent des caractéristiques économiques qui en font des « monopoles naturels »; par exemple, un fournisseur unique a des coûts unitaires plus faibles que n'en aurait un groupe de fournisseurs en concurrence les uns avec les autres, à cause soit des économies d'échelle possibles, soit du coût élevé des immobilisations.

Dans d'autres cas, il se peut que le marché, pour une raison ou pour une autre, n'accorde pas à l'industrie toutes les ressources que la société voudrait lui voir attribuer. La taille des travaux à entreprendre peut être trop grande ou les risques d'un échec technologique peuvent être trop élevés pour attirer les investissements du secteur privé (dans le cas, par exemple, de la production d'énergie). Le marché libre peut provoquer d'inacceptables fluctuations de prix (par exemple, dans les produits agricoles). Certaines industries, telles que les communications et les transports, sont jugées tellement importantes pour le pays que le gouvernement doit se charger de leur bon fonctionnement.

A ces motifs traditionnels d'ordre économique viennent parfois se greffer des objectifs d'ordre social ou politique, notamment les programmes de subventions pour services fournis à des groupes particuliers (transports urbains), le développement régional (chemins de fer et lignes aériennes), l'aménagement régional (énergie électrique), la préservation de la ferme familiale (offices de commercialisation), l'utilisation et la valorisation des ressources naturelles (conseils de l'énergie) et le maintien de l'intégrité culturelle et politique (communications). Il arrive souvent que les raisons économiques le cèdent en importance aux motifs d'ordre social ou politique.

Il est impossible d'analyser du point de vue strictement économique la réglementation et les industries réglementées, étant donné qu'un grand nombre de décisions des organismes régulateurs ne se fondent pas sur des considéra-

tions d'ordre économique et ne visent pas particulièrement à l'efficacité, que ce soit au plan de l'utilisation des ressources existantes ou de l'attribution des ressources à l'industrie. La réglementation s'appuie d'ordinaire au moins autant sur des questions sociales et politiques que sur des questions d'ordre économique. En conséquence, on y a recours, bien souvent, quand le système de la libre entreprise ne parvient pas à réaliser la répartition des ressources que veut le public. L'absence d'un critère unique ou dominant qui permettrait d'évaluer de nombreux secteurs réglementés soulève de graves problèmes de responsabilité et de contrôle.

Pourtant, si la réglementation directe peut protéger le public contre les prix discriminatoires, les bénéfices monopolistes et l'inefficacité économique, elle peut, par ailleurs, lui infliger elle-même ces résultats peu souhaitables. Nous faisons écho, un peu plus bas, à quelques-unes des critiques qui ont été formulées contre la réglementation directe.

Avant de nous pencher sur ces critiques, nous voulons souligner l'importance particulière que revêt la réglementation au Canada. Sous une forme ou une autre, l'État a probablement toujours eu à jouer un rôle économique relativement plus important au Canada que dans d'autres pays qui ont atteint le même stade de développement. Le Canada possède un vaste territoire, extrêmement difficile et coûteux à mettre en valeur. Sa population est faible par rapport à son étendue. Il se peut fort bien qu'au Canada, la mise à contribution des ressources économiques requises pour le développement et l'unification du pays exige l'intervention du gouvernement. C'est ce qui s'est produit à l'occasion de la construction du chemin de fer du Canadien Pacifique et continue de se produire pour tous les modes de transports. Les Canadiens ont comme voisin un peuple vigoureux et puissant sur les plans économique et culturel. Pour résister à l'attraction naturelle nord-sud des forces économiques et culturelles, un réseau complexe de tarifs, de subventions et d'autres formes de contrôle économique a dû être édifié, ce qui a conféré à l'économie canadienne un caractère hautement artificiel. En outre, l'importance pour l'économie canadienne des investissements étrangers et des échanges internationaux, et la tendance qu'ont les gouvernements de certains autres pays à vouloir jouer un rôle de premier plan dans l'activité économique obligent l'État à intervenir plus qu'il ne serait autrement nécessaire dans l'économie canadienne. Il se peut fort bien que l'existence même de la nation canadienne dépende essentiellement de l'intervention de l'État.

A notre avis, il importe de bien faire ressortir cet aspect de la question, parce que la plupart des critiques formulées contre la réglementation gouvernementale que nous étudions dans la partie suivante émanent des États-Unis. L'étude détaillée de ces critiques démontrerait sans doute qu'elles s'appliquent également au Canada sur le plan qualitatif, mais la mesure dans laquelle l'application en est valable pour notre pays est vraisemblablement moindre qu'elle ne l'est aux États-Unis. Le dénominateur commun de toutes ces critiques est l'affirmation selon laquelle la réglementation aboutit à l'inefficacité économique. Tant que le Canada continuera de défier les lois de l'écono-

mie, cependant, ces considérations devront souvent s'effacer devant d'autres facteurs qui ne se mesurent pas à l'aune de l'efficacité d'ordre économique.

Les critiques de la réglementation directe

Les coûts et avantages de la réglementation sont devenus à la fois plus évidents et plus importants à mesure que le gouvernement a eu davantage recours à la réglementation directe comme instrument de sa politique. L'intervention de plus en plus marquée de l'État dans le secteur privé de l'économie a engendré, surtout aux États-Unis, un intérêt correspondant pour la « déréglementation ». Les tenants de celle-ci soutiennent que la réglementation, compte tenu des avantages qu'elle procure, s'avère trop souvent inefficace, inflexible et coûteuse. Ils réclament l'abolition pure et simple de la réglementation de certaines industries et, à tout le moins, un accès plus libre et une concurrence plus vive dans les industries réglementées. Voici quels sont les arguments le plus communément avancés à l'appui de cette thèse générale :

1. Comme moyen de prévenir la réalisation de bénéfices monopolistiques, la réglementation directe risque d'être inutile ou de ne pas atteindre son but car, en réduisant la qualité du service ou en dissimulant les bénéfices par des « astuces » comptables au chapitre des évaluations ou des dépenses, il est possible à la compagnie réglementée de contourner le règlement.
2. Si les entreprises réglementées ont droit à un taux de rendement en excédent du coût des immobilisations, elles sont portées à trop investir en installations et en matériel. Si, par contre, leur rendement est maintenu à un bas niveau, il leur sera peut-être impossible de fournir un service de qualité suffisante.
3. En face d'une réglementation restrictive, les entreprises réglementées seront peu portées à innover. Il s'ensuit que le progrès technologique et le taux de croissance de la productivité s'en trouveront ralentis.
4. L'effort de réglementation porte souvent sur les bénéfices, parce qu'il est beaucoup plus difficile de combattre l'inefficacité et de réglementer les coûts. Pourtant, la moindre inefficacité, lorsqu'elle provient de la réglementation, peut annuler l'avantage obtenu par le contrôle des bénéfices. Cette inefficacité-X risque de se généraliser dans l'industrie réglementée car, loin d'être encouragée à accroître son efficacité, la direction des entreprises a souvent intérêt à ne rien changer. Au Canada, les organismes de réglementation se sont rarement intéressés de près aux coûts, les amortissements mis à part. Par exemple, ils se demanderont souvent si un rendement de 9,8 ou 10,1 % est un taux approprié de rendement sur les investissements, sans se soucier des éléments de coûts en général : « ... la plupart des consommateurs préfèrent payer un appel interurbain $1, dont 20 cents représenteraient un profit de monopole ... que $1.10 qui ne représenterait que les coûts. »
5. Les prix sont parfois davantage établis en fonction d'intérêt politiques que par souci d'efficacité économique.

6. Le mécanisme de réglementation risque de décourager l'innovation et de réduire la flexibilité dans la fixation des prix.
7. La réglementation directe peut parfois créer des problèmes au moment où le gouvernement décide d'y soustraire une industrie. Ce problème se pose dans les cas où les restrictions dont l'organisme de contrôle a assorti l'accès à une industrie confèrent une valeur marchande considérable au permis d'exploitation.
8. La réglementation économique permet deux possibilités de financement compensatoire. La première consiste à subventionner certains clients en exigeant trop des autres. La seconde concerne l'entreprise réglementée qui exerce à la fois des activités réglementées et d'autres non réglementées, mais qui affecte les mêmes ressources à la poursuite des deux genres d'activités et qui engage des frais partagés. Il est possible qu'elle livre une concurrence injuste à ses compétiteurs du secteur non réglementé.
9. On allègue souvent que dans certaines industries réglementées les entreprises ont pris de telles proportions qu'une analyse utile des coûts est devenue impraticable et qu'une réglementation effective n'est plus possible.
10. Les frais d'administration des programmes de réglementation dépassent parfois les avantages obtenus. Le mécanisme de réglementation ne va pas sans frais; il peut, au contraire, coûter très cher.
11. Les organismes de réglementation se plaignent souvent de leur manque de fonds, chronique semble-t-il, à cause d'une représentation insuffisante sur le plan politique.
12. Par une réaction tout à fait naturelle, les organismes régulateurs tendent parfois à oublier leur rôle de réglementation pour « promouvoir la santé de l'industrie ».
13. On s'inquiète de ce que les organismes de réglementation souffrent d'une « symbiose bureaucratique » et que les membres de leur personnel ont tendance à passer à l'emploi des entreprises réglementées. Il arrive que certaines personnes acceptent des emplois auprès des organismes en prévision d'une telle éventualité. C'est là un problème endémique aux États-Unis.
14. Une fois créé, l'organisme de contrôle a tendance à vouloir se perpétuer. Or, il se peut qu'à un moment donné les circonstances qui en ont justifié la création soient disparues, avec l'avènement de nouvelles techniques ou de transformations au niveau de l'économie ou des institutions.
15. Alors qu'il est possible aux entreprises du secteur privé de prévoir et d'apprécier les répercussions des politiques de réglementation, ce que ne font les consommateurs, de façon générale, ni individuellement ni collectivement. On peut s'attendre que les producteurs fassent du *lobbying*, retiennent les services d'avocats et engagent d'autres dépenses pour obtenir des hausses de prix, mais les consommateurs semblent peu enclins à s'organiser, étant donné que les répercussions de la hausse des prix d'une denrée ou d'un service réglementé sur le consommateur individuel sont souvent négligeables. Il en résulte que les producteurs se présentent aux audiences de l'organisme avec l'aide de nombreux spécialistes, alors que

les consommateurs y sont sous-représentés ou n'y sont pas représentés du tout.

16. D'aucuns s'inquiètent de l'absence de responsabilité politique des organismes de réglementation, qui prennent pourtant des décisions essentiellement politiques en établissant des priorités dans l'utilisation des ressources. L'absence de responsabilité politique est une source d'inquiétude dans un système parlementaire.

Depuis quelques années, de nombreux économistes et juristes se montrent de plus en plus sceptique au sujet des arguments traditionnels en faveur de la réglementation directe. Certains estiment que ce n'est pas tant pour empêcher la création de monopoles ou pour protéger l'intérêt public que la réglementation directe a été établie dans la plupart des cas, mais pour consolider la part du marché des entreprises déjà en place et les protéger de la concurrence des nouveaux établissements. Cette observation ressort d'un nouvel examen des décisions rendues par de nombreux organismes de réglementation et des antécédents des groupes d'intérêt qui ont appuyé la création des organismes, ou qui se sont opposés à leur dissolution.

De nombreux observateurs du secteur réglementé ont constaté qu'il arrive souvent aux entreprises habituées à un régime de réglementation de préférer ce régime à celui de la concurrence. Lorsqu'il a comparu devant la commission, le Directeur des recherches et des enquêtes sous l'empire de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* a fait écho aux opinions d'un grand nombre d'économistes et de politicologues en déclarant : « D'autres théoriciens signalent que nonobstant leur opposition initiale à la réglementation directe, les entreprises apprennent souvent très vite à préférer le confort de l'environnement réglementé aux rigueurs de la concurrence. » Dans le mémoire qu'il a présenté à la commission, Michael Trebilcock, commentateur canadien de la législation sur la réglementation, a formulé l'observation suivante : « Il a été démontré maintes et maintes fois, de façon théorique aussi bien qu'empirique, que ces régimes sont le résultat direct des pressions de l'industrie en faveur d'une concurrence réduite—autrement dit d'une cartellisation légalisée. »

CONCLUSIONS

Devant une liste aussi large d'observations, le moins que l'on puisse dire est qu'elle semble soulever des questions valables qui méritent une étude sérieuse. Il nous semble que ces questions justifieraient un examen critique d'au moins quelques-uns des principaux moyens d'intervention de l'État. Il serait inutile de formuler d'autres généralisations sur l'ensemble du secteur réglementé, même si, de l'étude de cas particuliers, certains principes valables pourraient se dégager quant aux buts et aux techniques de la réglementation.

Bien qu'il nous ait été impossible d'étudier le sujet comme il le mérite, de nombreux exemples nous ont convaincus que l'appareil de la réglementation au Canada s'est formé pour une bonne part dans l'incohérence et que les objectifs qu'il cherche à réaliser n'ont jamais été réexaminés à fond. En outre, les

pratiques de nombreux organismes de réglementation soulèvent beaucoup de mécontentement.

En dépit, donc, des excellentes raisons que nous avons de penser que la réglementation est susceptible d'amélioration au Canada, les données recueillies ne nous permettent pas de formuler des recommandations précises. Il nous est impossible notamment d'entériner les conclusions de ceux qui, en grand nombre aux États-Unis, voudraient que des mesures soient prises dès maintenant pour débarrasser diverses industries de la réglementation à laquelle elles sont assujetties. Des jugements aussi définitifs seraient peut-être plus satisfaisants, voire plus populaires que notre conclusion, mais ils seraient aussi, selon nous, prématurés au Canada. D'ailleurs, il est faux de prétendre, comme l'a fait une des critiques mentionnée plus haut, que la préoccupation des organismes régulateurs pour la santé d'une industrie s'oppose nécessairement à la fonction qu'ils exercent. La réglementation ne se réduit que rarement à une simple opération de police correctionnelle. A divers degrés, ces organismes tiennent à ce que l'industrie qui relève d'eux fonctionne le mieux possible et voilà pourquoi ils sont appelés à jouer un rôle qui va au-delà de la répression des abus. On conçoit difficilement, par exemple, que ceux dont la fonction est de réglementer les banques et les autres institutions financières n'aient pas à cœur l'importance des marchés de capitaux pour le bien du pays. Le maintien de la santé de ces institutions doit préoccuper les organismes de réglementation; c'est d'ailleurs leur raison d'être.

De plus, à mesure que la situation économique se détériore, les critiques de la réglementation directe se font plus sévères. Il se peut que les systèmes de réglementation économique aient suscité de faux espoirs par le passé, mais il est possible également que l'intervention de l'État désillusionne outre-mesure à cause des difficultés économiques que nous traversons. Nous pouvons démontrer, et peut-être même justifier, notre prudence en nous référant à l'aspect de la réglementation qui semble avoir retenu l'attention des Canadiens plus que tous les autres. Il a beaucoup été question, ces dernières années, de la participation du public aux délibérations des tribunaux de réglementation et plusieurs témoins sont venus nous en parler. Les protagonistes de la participation du public à la prise des décisions soutiennent que les procédures des organismes régulateurs ne sauraient aboutir à des décisions qui soient vraiment d'intérêt public, à moins que tous les groupements importants n'y soient bien représentés. Si ces groupes sont chroniquement sous-représentés, les délibérations de ces organismes pourraient ne pas tenir compte de considérations très importantes. On s'inquiète particulièrement de la représentation insuffisante des groupements de consommateurs et d'environnementalistes. Comme, dans bien des cas, l'intérêt des consommateurs constitue une bonne partie de l'intérêt public visé par la réglementation, l'absence ou l'insuffisance de représentation de ce groupe dans le mécanisme régulateur pose un grave problème.

J. S. Grafstein de la Commission canadienne des transports a formulé l'observation suivante :

> La politique en matière de réglementation n'a pas eu une portée suffisante pour permettre d'apprécier les effets des pratiques des transporteurs sur les consommateurs. Lors des audiences répétées concernant les tarifs ... les intervenants représentant l'intérêt public disposent rarement des mêmes ressources que les entreprises réglementées. Ce déséquilibre serait corrigé si le mécanisme de réglementation prévoyait une fonction indépendante, — celle de l'« Avocat du consommateur ».

William Stanbury fait remarquer que :

> ... Stigler n'a pas été le seul à dire : « Je ne sache pas qu'il y ait eu dans l'histoire d'exemple d'un groupement viable, permanent et bien appuyé par une action politique représentant les consommateurs. » Le fait que les décisions des organismes de réglementation font souvent gagner ou perdre aux consommateurs beaucoup plus que ce que les entreprises réglementées gagnent ou perdent directement n'y change rien...
>
> Tout régime volontaire est voué à la faillite si chacun cherche de façon rationnelle son propre intérêt. Comme Leone l'écrivait ... « même si le « produit » de la défense de l'intérêt public est accepté, rares sont ceux qui veulent payer les frais de « production ». Il en conclut que « en fin de compte, l'absence de ressources va mettre un terme à la vogue actuelle de la défense de l'intérêt public ».
>
> Les organismes de réglementation n'ont pas respecté leur mandat; les commissaires sont devenus des « juges » dans des causes où le « défendeur » (le consommateur) n'était pas représenté; et les consommateurs eux-mêmes ne peuvent s'organiser volontairement pour défendre leurs intérêts. Faut-il s'étonner qu'on réclame un avocat du consommateur institutionnalisé et payé par l'État?

La sous-représentation chronique des groupements de consommateurs aux audiences des organismes de réglementation est due en grande partie à deux facteurs interdépendants : (1) Dans une société démocratique, une minorité fortement intéressée dont les membres sont prêts à changer d'allégeance politique pour une question qui leur tient à cœur, exerce une influence disproportionnée par rapport au nombre de ses membres. La protection des consommateurs, par contre, est une question si vague que la plupart des électeurs ne considèrent pas la représentation des consommateurs auprès des organismes régulateurs comme suffisamment importante pour changer d'allégeance. Le gouvernement a donc peu d'intérêt à faciliter ou à financer une telle initiative. (2) Une fois constituée, la protection du consommateur est d'« intérêt public »; l'usage répété n'en diminue pas l'effet et il n'est ni possible (ni souhaitable) d'être exclu des avantages qui en découlent. Un problème de « parasitisme » se pose donc. Étant donné qu'il en profitera autant, qu'il ait contribué ou non, le consommateur individuel n'est pas tellement intéressé à payer les frais d'une intervention aux audiences de l'organisme de réglementation.

Le problème général de l'organisation des divers groupes d'intérêts se complique en raison des difficultés d'ordre pratique que comporte le mécanisme de la réglementation. Après avoir fait une étude du problème, le Conseil canadien des consommateurs signale les difficultés suivantes :

1. Il existe des problèmes d'avis public;
2. étant donné que le mandat législatif de nombreux organismes ne mentionne pas explicitement l'obligation d'avoir à tenir compte de l'intérêt du consommateur, cette dimension est souvent négligée;
3. la faculté des groupes d'intérêts publics d'instituer un contrôle judiciaire des décisions d'un organisme régulateur varie grandement et n'est souvent pas reconnue;
4. les groupements de consommateurs manquent d'information et de connaissances spécialisées;
5. l'hétérogénéité des intérêts des consommateurs découlant des facteurs géographiques, des professions et des différences d'âge se traduit parfois par des objectifs contradictoires;
6. l'information sur les critères qu'utilisent les organismes de réglementation n'est pas toujours accessible : dans certains cas, les décisions sont publiées sans motifs et les transcriptions ne sont pas disponibles.

Les problèmes qui découlent de l'absence de représentation aux procédures de réglementation proviennent surtout de la durée et du coût des audiences. La complexité de bien des questions de réglementation, notamment celle des tarifs, exige, de la part de ceux qui participent aux audiences, des connaissances spécialisées pour comprendre les problèmes en jeu, du temps pour assister à des séances habituellement longues et des fonds pour rédiger des mémoires et faire entendre des témoins en contre-expertise. Il en résulte souvent une participation limitée de la part des groupements autres que ceux qui sont réglementés. Pour que les organismes de réglementation remplissent leur mandat, qui est de protéger et de représenter l'intérêt public, il leur faut encourager et faciliter la représentation et la participation des autres groupes. Une participation publique plus poussée aide les organismes à mieux s'acquitter de leurs responsabilités en élargissant l'éventail des renseignements et des points de vue à étudier. En outre, vu l'importance que revêtent les décisions de ces organismes pour les Canadiens, la justice exige que ceux qui sont touchés par le mécanisme de réglementation y soient représentés. La concurrence des points de vue qui résulterait d'une meilleure représentation des intérêts en jeu devant les organismes de réglementation pourrait se révéler salutaire, tant en ce qui concerne les résultats du mécanisme lui-même de la réglementation que la confiance, toute aussi importante, que lui accorde le public.

La difficulté que soulève cette façon de voir ne réside pas dans son manque de validité, mais dans le fait qu'elle élude la question plus vaste et plus fondamentale de savoir comment sensibiliser et assujettir davantage le mécanisme de la réglementation économique aux besoins de la population qu'il a pour mission de servir. A notre avis, les arguments en faveur de la participation

du public insistent trop sur les mécanismes d'adjudication des tribunaux de réglementation. Ces arguments essaient de rendre le processus équitable et présument que de meilleures décisions de fond, dont le coût sera alors justifié, découleront d'audiences plus représentatives. Sans le dire, on cherche une analogie avec les procédures des tribunaux judiciaires qui, malgré toutes leurs imperfections, veillent habituellement à ce que toutes les parties en cause soient représentées. L'analogie n'est pas valable parce qu'on oublie que normalement les tribunaux sont appelés à résoudre des *conflits* étroitement définis, dans le cadre des lois en vigueur. Les tribunaux de réglementation, par contre, s'occupent principalement de *légiférer* et ne tranchent des conflits qu'à l'occasion, c'est-à-dire de façon accessoire à leur principale fonction.

La question plus importante qui se pose est donc celle de la conception de ce processus législatif que le Parlement et les assemblées législatives sont bien obligés de déléguer aux organismes régulateurs et qui devrait permettre au public de faire connaître ses vues. Il ne nous apparaît pas évident, par exemple, que les procédures de litige, si représentatives qu'elles deviennent, produisent toujours ou même habituellement la meilleure réglementation. Le danger de parti pris que le mouvement en faveur des consommateurs susciterait au sein du mécanisme de réglementation, provient de ce que, dans l'exercice de leurs fonctions législatives, les organismes régulateurs risquent d'être distraits par des facteurs qui, tout importants qu'ils soient aux yeux des contestants, ne concernent qu'accessoirement l'élaboration des politiques. La réglementation économique est fondamentalement un problème de gouvernement. Ce n'est pas un problème industriel et, au fond, ce n'est pas, non plus, un moyen de résoudre les controverses qui s'élèvent entre les divers groupes d'intérêt. Voilà pourquoi nous refusons d'accepter sans réserves la thèse de ceux qui plaident en faveur d'un système plus complet d'appui à la représentation des consommateurs et des environnementalistes devant les tribunaux régulateurs.

La modification de l'appareil de réglementation économique du Canada entraînerait sûrement l'examen de maints aspects du gouvernement parlementaire proprement dit. Inutile de dire qu'une telle enquête déborde de beaucoup le cadre du mandat qui nous a été confié. Il suffit de poser quelques-unes des questions qui viennent immédiatement à l'esprit pour voir quelle serait la portée d'une telle enquête. Par exemple, y a-t-il un moyen acceptable de concilier le principe de l'indépendance des organismes régulateurs avec le contrôle politique? Le gouvernement devrait-il avoir le droit d'infirmer ou d'orienter les décisions rendues par les organismes régulateurs indépendants dans l'exercice des pouvoirs que le Parlement leur a conférés, ou encore, de s'y immiscer de quelque autre façon et, le cas échéant, pour quels motifs? Dans quelle mesure et de quelle façon cette intervention du pouvoir exécutif devrait-elle être assujettie à la surveillance du Parlement? Dans quelle mesure convient-il que les groupes d'intérêt participent à l'élaboration des règles édictées par les organismes régulateurs et par quels moyens assurer et contrôler cette participation? Combien souvent, de quelle façon et à quels égards les organismes régulateurs sont-ils comptables aux législatures qui les ont créés? Le Parlement est-il capable de faire un examen critique des politiques et des

décisions des organismes régulateurs (en se rappelant qu'il est déjà critiqué et accusé de ne pouvoir contrôler l'activité régulière du gouvernement)? Est-il réaliste de penser qu'un tel rôle intéresserait les législateurs? Les réponses à ces questions pourraient varier suivant les domaines de la réglementation économique.

Nous revenons donc à nos propos du début. La réglementation directe contribue souvent à la concentration industrielle et aux inefficacités économiques qui parfois en découlent. D'autre part, si les divers régimes de réglementation économique existent, c'est qu'on les a jugés nécessaires pour atteindre d'autres objectifs économiques et sociaux. La difficulté vient de ce qu'un grand nombre de ces régimes ont été institués, ou de toute façon maintenus, en l'absence d'une évaluation sérieuse de leurs coûts et avantages, y compris l'appréciation de leurs effets sur l'efficacité de l'ensemble de l'économie et de leurs répercussions sur le gouvernement démocratique. Nous nous bornons à le signaler et à exprimer l'espoir que la réglementation directe fera bientôt l'objet d'un examen approfondi.

Chapitre XVIII

Conclusions générales

Comme nous l'indiquions au chapitre premier, le concept de puissance des grandes sociétés comprend trois éléments ou pouvoirs interdépendants, qui se manifestent sur les plans économique, politique et social. Aux fins de notre étude, nous avons établi une distinction assez large entre le pouvoir économique, d'une part, et les pouvoirs social et politique, d'autre part, mais en réalité chacun d'eux est si intimement lié aux autres qu'il est impossible de les juger séparément. Le présent chapitre a pour objet de récapituler les principales conclusions auxquelles nous sommes parvenus au cours de notre analyse.

La concentration, la taille et la concurrence

Nous avons constaté, en premier lieu, que les entreprises que l'on peut considérer de grande taille au Canada sont généralement petites comparées aux grandes entreprises ailleurs dans le monde. De plus, au cours des quinze ou vingt dernières années, la taille des plus grandes sociétés canadiennes a diminué par rapport à celle des entreprises faisant partie des mêmes secteurs d'activité dans d'autres pays.

Nous avons analysé le phénomène de la concentration des entreprises sous le rapport tant de la concentration globale (la proportion de l'activité économique totale que détiennent les plus grandes entreprises) que de la concentration par secteur industriel (la proportion de l'activité des plus grandes entreprises dans un secteur particulier). Sous les deux rapports, la concentration est plus élevée au Canada qu'ailleurs. La concentration globale au Canada, cependant, a probablement diminué depuis le début du siècle et la concentration globale ou par industrie est demeurée plutôt stable depuis le milieu des années soixante.

Dans de nombreux pays, les plus grandes entreprises de certains secteurs ont été poussées à fusionner pour devenir plus concurrentielles sur le plan international. S'il est vrai que pour produire efficacement et faire face à la concurrence sur ces marchés, il est nécessaire, comme cela semble le cas dans

bien des industries, d'avoir des entreprises de grande taille, les tendances à vouloir réduire la concentration, au Canada, en limitant la taille des entreprises ne feront que diminuer le pouvoir des sociétés canadiennes sur les marchés internationaux. De même, si les grandes entreprises canadiennes peuvent acquérir et acquièrent effectivement une taille «internationale», il pourra fort bien s'ensuivre une augmentation considérable de la concentration des entreprises au Canada.

En partant de l'hypothèse selon laquelle les grandes entreprises canadiennes, en particulier celles qui vendent leurs produits à l'étranger, chercheront à prendre de l'expansion pour répondre à la pression de ce qu'elles considéreront sans doute comme des forces économiques naturelles et irrésistibles, d'où accentuation probable de la concentration dans certains secteurs, un choix d'orientation important s'impose. Il faut en effet décider si la politique officielle doit être favorable, défavorable ou neutre, en ce qui concerne la croissance des grandes entreprises. Ce choix exige, à son tour, qu'une décision soit prise quant aux avantages que peut offrir la taille d'une entreprise dans une économie industrielle.

C'est un lieu commun que de dire que les entreprises manufacturières canadiennes sont en général petites, non spécialisées et inefficaces, selon les normes internationales. Elles survivent sur l'étroit marché canadien grâce aux diverses barrières tarifaires et non tarifaires et, dans bien des secteurs, aux barrières à l'entrée qu'elles ont élevées afin de se protéger contre une plus forte concurrence. Elles sont rarement en mesure d'accéder aux marchés d'outremer. Cette description plutôt simpliste mais fondamentalement exacte de l'économie canadienne sous-tend l'opinion couramment exprimée selon laquelle les producteurs canadiens ne deviendront capables de faire face à la concurrence que s'ils atteignent à une taille efficace. Nous avons étudié les données probantes relatives au rapport entre la taille et l'efficacité d'une entreprise et constaté que nous étions en désaccord avec les auteurs qui mettent l'accent sur les économies d'échelle au niveau de l'usine.

Les usines canadiennes de bien des industries ne sont pas, en général, beaucoup plus petites que celles des autres pays et, à tout prendre, les désavantages dont souffrent les industries canadiennes sur le plan des coûts ne tiennent pas à la taille insuffisante des usines. La diversité de la production *à l'intérieur* des usines canadiennes est, à ce titre, un facteur beaucoup plus important. En outre, la petite taille des *entreprises* comme telles (et non pas des usines) entraîne souvent bien des pertes d'économies au chapitre du financement, de la commercialisation, de la gestion et, surtout, de l'aptitude à prendre des risques et à poursuivre la recherche et le développement. Nous partageons par conséquent l'opinion selon laquelle l'efficacité de l'économie canadienne doit être améliorée par des mesures favorisant la croissance des entreprises afin qu'elles atteignent à une taille efficace; nous devons toutefois préciser qu'il doit s'agir de la croissance des entreprises et que, à l'échelon des usines, il devra s'effectuer une rationalisation plus marquée des séries de produits afin de réaliser les économies que procure une production à grande échelle.

Jusqu'ici, nos constatations révèlent une tendance à accentuer la concentration des entreprises au Canada ou, en tout cas, à la maintenir à son haut niveau actuel. A partir de là, il s'agit de savoir s'il est possible d'atténuer la menace à la concurrence sur le marché, qui est inhérente à la concentration des entreprises et au moins aussi réelle que les avantages découlant d'une amélioration de l'efficacité. Nous croyons qu'une loi satisfaisante sur la concurrence est l'instrument essentiel d'une politique officielle qui veut conserver, dans une économie oligopoliste, les avantages qu'offre l'exercice de la concurrence.

En conséquence, nous sommes d'accord en principe avec l'orientation générale des propositions de réforme de la loi sur la concurrence que renferme le projet de loi C-13, dont le Parlement est saisi. Nous estimons, toutefois, que les dispositions ayant trait à la « monopolisation conjointe » vont trop loin. Une mesure dirigée contre ce qu'il est convenu d'appeler le « parallélisme abusif » serait sans doute plus équitable et permettrait de mieux faire obstacle aux pratiques commerciales restrictives.

Les fusions

Nous estimons également que les dispositions du projet de loi C-13 relatives aux fusions d'entreprises sont mal inspirées. Nos études montrent que la concentration de l'industrie n'a pas augmenté au cours des quinze dernières années, période qui comprend la vague de fusions du milieu des années soixante. Étant donné les dimensions limitées du problème, les dispositions du projet de loi C-13 relatives aux fusions sont inutilement compliquées et entraîneront de trop fortes dépenses. Elles exposeront le climat économique canadien à une mesure inacceptable d'incertitude et de risque. Nous préférerions une loi qui réprimerait carrément les comportements anticoncurrentiels (notamment l'érection de barrières à l'entrée) susceptibles de se manifester à la suite d'une fusion, plutôt qu'une loi fondée uniquement sur la prévision de situations éventuelles.

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

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

Les investissements directs en provenance de l'étranger

Le phénomène des investissements directs en provenance de l'étranger met bien en lumière le genre de considérations contradictoires qui influent sur le problème de la concentration des entreprises. Bien qu'élevé, le niveau des investissements directs en provenance de l'étranger est demeuré, chez nous, relativement stable depuis plusieurs années; il a même, peut-être, baissé par rapport à l'économie dans son ensemble. Les nombreuses études faites au sujet des investissements étrangers directs au cours des dernières années ont très bien éclairé la question, et les avantages et les coûts de ces investissements ont fait l'objet de longues discussions. Il est clair que les investissements étrangers ont beaucoup stimulé l'expansion de l'économie canadienne. Mais ces investissements ont probablement aggravé des problèmes comme celui de la faible aptitude des entreprises canadiennes à exporter et à s'occuper de recherche et de développement. Même s'il est difficile de mesurer l'effet de l'investissement étranger direct sur la concentration des entreprises au Canada, il est possible qu'il ait contribué à maintenir le niveau de concentration dans certains secteurs en rendant plus difficile pour les entreprises canadiennes de s'y implanter et de survivre, et en favorisant l'importation au Canada de structures oligopolistes d'origine étrangère, et particulièrement américaines. Par ailleurs, l'investissement étranger a probablement eu pour effet d'accroître la concurrence et l'innovation dans certains secteurs.

L'investissement étranger n'était pas l'une de nos principales préoccupations; le sujet ne nous intéressait que dans la mesure où il pouvait éclairer la question des groupements de sociétés. Le Parlement a adopté des mesures, notamment la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*, pour assurer dorénavant au Canada le meilleur rapport avantages-désavantages en matière d'investissements étrangers. Nous ne recommandons aucune modification essentielle du mécanisme de réglementation actuellement en place, car, à notre avis, les lois suffisent à faire face aux problèmes que peuvent poser les

investissements directs en provenance de l'étranger. Ceux qui appliquent la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger* sont sûrement conscients des avantages que ces investissements valent au Canada et en tiennent compte comme il convient lorsqu'ils examinent les propositions d'investissement visées par la loi. Mais ils ne devraient pas oublier que l'essor des entreprises canadiennes, même au prix d'un accroissement de la concentration, compensera, en partie, la proportion de l'économie sous mainmise étrangère et certaines des conséquences peu souhaitables de l'investissement étranger.

L'activité bancaire

Nous n'avons pu trouver aucune économie d'échelle qui puisse justifier les dimensions actuelles des institutions bancaires et la structure oligopoliste du secteur bancaire dans son ensemble. Même si rien ne prouve de façon concluante qu'elles jouissent de profits monopolistes, on ne devrait pas permettre la fusion de grandes banques. La structure oligopoliste de cette industrie a entraîné une prolifération excessive des succursales et une certaine inefficacité. Nous sommes d'avis qu'il faudrait encourager un accroissement de l'activité bancaire chez d'autres institutions financières et permettre qu'elles effectuent des prêts aux particuliers et aux petites entreprises. Cela s'appliquerait également aux banques étrangères, sous réserve qu'elles se conforment à la *Loi sur les banques* et ne soient pas autorisées à servir d'agent de leur siège social étranger pour souscrire des valeurs mobilières.

Les petites et moyennes entreprises

Le secteur des petites et moyennes entreprises, s'il est vigoureux, peut compenser les effets des grandes concentrations dans certains secteurs. Le fait d'encourager et de stimuler la petite entreprise ne transformera pas essentiellement la structure industrielle au Canada, et bon nombre d'industries continueront d'être dominées par de grandes corporations utilisatrices de gros capitaux. Il reste que les petites et moyennes entreprises peuvent stimuler la concurrence dans certaines industries, et exercer une influence sociale bénéfique. Elles ont démontré leur aptitude à innover et à soutenir la concurrence quand on leur donne une chance raisonnable de croître.

Malheureusement, l'économie canadienne pose des entraves sérieuses à l'essor des petites et moyennes entreprises. Plusieurs de ces obstacles et certaines barrières à l'entrée ne peuvent être supprimés parce qu'ils sont inhérents à toute économie caractérisée par la présence de grandes sociétés et une proportion élevée de propriété étrangère. Cependant, l'utilisation judicieuse des lois sur la concurrence peut aider à surmonter certains obstacles.

La fiscalité

Le monde des affaires en général, et particulièrement la petite et la moyenne entreprise, fait face à un autre grave problème, soit la rareté des capitaux d'investissement. Elle résulte de facteurs institutionnels propres au

pays, et il est difficile mais non impossible de modifier cet état de choses. C'est là un problème important, car on ne peut assurer la prospérité des Canadiens à moins d'augmenter la proportion du produit national brut qui est investie dans le secteur privé. L'augmentation, à notre avis, ne peut venir que des placements des corporations. Or, ces dernières années, les gains réalisés au Canada par les corporations sur leurs investissements ont été, à notre avis, trop faibles pour attirer les fonds nécessaires. La structure fiscale influe fortement sur l'investissement, comme nous avons pu le voir par la somme des épargnes qui ont été dirigées vers les refuges fiscaux de toutes sortes. Le gros de ces épargnes n'est pas investi dans le secteur privé, et surtout pas en valeurs mobilières. A notre sens, ni des modifications mineures aux lois fiscales ni des subventions ne réussiront à produire la vaste somme de capital d'investissement dont le Canada aura besoin au cours des prochaines années. C'est pourquoi nous avons recherché une solution qui présente quelque chance d'améliorer sensiblement la situation globale de l'entreprise canadienne et le climat d'investissement. Idéalement, il nous faut des mesures susceptibles d'avoir un effet bénéfique et direct sur les coûts de production et sur la concurrence des prix, et de stimuler l'investissement dans les valeurs mobilières.

Le type de solution requis réside probablement dans des modifications fiscales d'une grande portée, et nous avons proposé des solutions mettant en cause l'impôt sur les gains en capital ainsi que le moment auquel est imposé le revenu tiré d'une entreprise. Nous avons recommandé un examen critique de ces deux aspects, en vue d'éventuelles réformes. Nous sommes bien conscients des difficultés que créeraient la nature et la portée de tels allégements fiscaux. Mais les problèmes économiques manifestes de ces dernières années sont si graves qu'ils nécessitent des solutions draconiennes, quelque pénibles ou même douloureuses soient-elles. En comparaison, le problème de la concentration des entreprises est peu grave et ne pourrait de toute manière être résolu à moins qu'on ne remédie aux problèmes plus sérieux de la productivité, de l'inflation et de l'insuffisance des investissements.

Le contrôle des entreprises

Après avoir étudié la question du contrôle et de la direction des entreprises, nous ne concluons pas à la nécessité de changements majeurs aux lois existantes. Ce que nous proposons, c'est un certain nombre de mesures que les corporations pourraient prendre afin de renforcer et diversifier leurs conseils d'administration et accroître ainsi la confiance du public à leur égard. Les corporations, et en particulier les plus grandes, doivent, à notre avis, vaincre une méfiance très répandue et profondément ancrée dans le public au sujet des motifs qui les inspirent et combattre une impatience croissante devant leur insensibilité bureaucratique. Il n'existe aucune panacée en ce domaine, et certainement pas du côté des moyens législatifs que l'État pourrait mettre en place. De fait, le gouvernement est, à cet égard, l'un des premiers coupables.

Les grandes corporations ne pourront atténuer la méfiance du public si elles ne démontrent pas de façon évidente que leurs décisions tiennent compte

des conséquences sociales aussi bien qu'économiques de leurs actes pour l'ensemble de la société. C'est là une tâche qui ne saurait être abandonnée ni à la publicité ni aux relations publiques. Un des moyens les plus efficaces, à notre avis, consisterait à inclure dans leurs conseils d'administration un plus grand nombre de personnes provenant de milieux autres que celui des affaires. Elles apporteraient des points de vue dont les corporations ne pourraient autrement bénéficier, et inspireraient au public une plus grande confiance dans les décisions des entreprises.

La divulgation des renseignements

A mesure que l'on s'est rendu compte des graves conséquences sociales des gestes posés par les corporations, celles-ci ont de plus en plus compris combien était importante la confiance du public en leur intégrité. Il est vrai que la méfiance du public est souvent fondée sur des malentendus, mais les sociétés doivent être prêtes à accepter leur part de responsabilité. On ne trouvera, ici non plus, aucune solution facile au problème, mais chose certaine, les sociétés devront divulguer leurs renseignements de façon plus complète et plus satisfaisante avant que le public puisse juger de leurs actes en connaissance de cause.

Nos recommandations sur la divulgation de renseignements par les sociétés visent donc à élargir l'éventail des données ainsi qu'à réduire la charge de travail et les coûts qu'entraîne la production de rapports. Pour atteindre ce dernier objectif, il faudra procéder à une rationalisation très sérieuse des systèmes de collecte de renseignements utilisés par tous les gouvernements, ainsi que des mécanismes d'examen et de contrôle destinés à mettre un frein à l'appétit insatiable de l'État pour les renseignements.

L'influence des sociétés

Bien des Canadiens croient que les grandes corporations exercent une trop forte influence sur les décisions officielles et sur l'opinion publique, et ils en sont profondément inquiets. Mais nous avons trouvé peu de preuves qui justifient cette crainte. Les récentes réformes des lois électorales peuvent contribuer à réduire les soupçons du public quant à l'influence indue ou excessive des sociétés, mais nous croyons que c'est à l'intérieur des mécanismes gouvernementaux que doivent se trouver les sauvegardes contre de tels abus.

Un autre aspect du pouvoir des corporations réside dans leur aptitude à influencer le public par le moyen de la publicité. Les lois existantes permettent d'endiguer la publicité trompeuse. Quant au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), il pourrait peut-être réglementer la publicité de propagande de façon à assurer l'équilibre de la présentation des divers points de vue sur les questions d'intérêt public, mais nous ne voyons aucun moyen d'empêcher que la publicité des sociétés pousse le consommateur (ou toute autre personne) à faire des choix mal avisés. La réclame, essentielle à l'économie de marché, est importante pour la concurrence. Les exagérations, le mauvais goût et d'autres aspects répréhensibles d'une grande partie de la

publicité semblent inévitables sur un marché de concurrence quoique les politiques gouvernementales puissent avoir ici un certain effet modérateur. En dernière analyse, toutefois, la seule défense efficace contre la force de persuasion des publicitaires, c'est une bonne dose d'esprit critique de la part du public.

La concentration des organes d'information aux mains d'un petit nombre de propriétaires comporte des dangers latents. A l'occasion, les lois sur la concurrence peuvent constituer un frein utile, mais il n'y a aucun instrument pratique de législation ou de réglementation, en vigueur ou envisagé, qui puisse résoudre tout à fait le problème. Le CRTC est habilité à contrôler la propriété des entreprises de radiodiffusion, mais il est clair que ses décisions s'inspirent de bien d'autres considérations. Nous recommandons que le CRTC soit investi du pouvoir d'empêcher les propriétaires de stations de radio ou de télévision d'être également propriétaires de journaux ou autres publications qui circulent sur le même marché.

Les conditions de travail

Notre examen a révélé qu'il n'y avait guère de corrélation, sinon aucune, entre la taille d'une entreprise, d'une part, et les normes d'hygiène et de sécurité, la discrimination, et le degré de satisfaction au travail, d'autre part. Il semble, par contre, que la rémunération globale soit plus élevée chez les grandes sociétés que chez les petites entreprises. Mais comme les données disponibles à ce chapitre sont très fragmentaires, il faudra effectuer beaucoup plus de recherches avant de pouvoir tirer des conclusions bien étayées.

La responsabilité sociale de l'entreprise

Notre étude nous a menés à plusieurs conclusions sur le sens et la portée du principe selon lequel les sociétés devraient se reconnaître et assumer une certaine responsabilité quant aux conséquences sociales de leur activité. D'abord, nous avons constaté que les conséquences sociales qui font l'objet d'inquiétudes sont inhérentes à tout système industriel et n'ont en général que peu de rapport avec la concentration des entreprises. D'autre part, il est indubitable que les corporations doivent tenir compte des effets sociaux de leurs décisions, car il est parfaitement clair que le public l'exigera.

La question dépend donc en grande partie de la sensibilisation des entreprises au fait que, dans le domaine des affaires les décisions doivent tenir compte tant des considérations d'ordre social que des considérations d'ordre économique. Le public doit toutefois comprendre ce qu'il peut raisonnablement escompter des sociétés, et chose non moins importante, ce à quoi il ne saurait s'attendre, car les initiatives prises par les corporations, en vertu de leurs obligations sociales, comportent des coûts aussi bien que des avantages. Les conséquences sociales sont illimitées dans leur portée et leur diversité, et nous n'avons pas tenté d'en dresser une liste exhaustive. En outre, leur importance l'une par rapport à l'autre évolue constamment; c'est qu'il y a évolution des

valeurs relatives que le public leur attribue, et qu'il se produit des changements dans les facteurs politiques et économiques internes et externes qui limitent l'aptitude des sociétés à produire des résultats précis. Voilà pourquoi nous ne pouvons nous prononcer explicitement sur le genre d'obligations sociales que les corporations devraient se reconnaître, ni sur la manière dont elles devraient s'en acquitter.

Nous avons été étonnés de constater combien l'opinion publique canadienne avait changé au cours des travaux de la commission. Au début, les pressions exercées sur l'entreprise pour qu'elle reconnaisse ses obligations sociales et s'en acquitte, dût-elle y mettre le prix, étaient beaucoup plus pressantes qu'elles ne le sont au moment où nous rédigeons le présent rapport. Le ralentissement de l'activité économique qui s'est alors produit et les inquiétudes suscitées par le chômage croissant semblent avoir fait mieux comprendre au public que ce qu'il en coûte en dollars aux corporations pour s'acquitter de leur responsabilité sociale se répercute sur ceux qui en dépendent pour leur gagne-pain, ainsi que sur les consommateurs.

La communication de renseignements devrait faire mieux saisir, à la longue, le sens de la responsabilité sociale des entreprises, mais nous doutons qu'elle puisse atteindre, un jour, le degré d'objectivité auquel on est parvenu dans la divulgation de renseignements d'ordre financier. Les lois ont, elles aussi, un rôle à jouer pour ce qui est de définir la responsabilité sociale et la faire respecter, mais elles sont souvent mal adaptées à cette fin. Nous voyons poindre à l'horizon le genre de techniques interventionnistes que décrit Christopher Stone dans son livre: *Where the Law Ends: The Social Control of Corporate Behavior* (chapitre XVI). Selon cet auteur, les lois devront influer de plus en plus sur le processus décisionnel des corporations afin que leur comportement s'inspire des volontés de la population, plutôt que de la crainte des interdictions ou amendes que peuvent entraîner les problèmes sociaux dont elles seraient responsables. Nos propositions seront-elles adoptées au Canada? La réponse dépend en grande partie de la façon dont les entreprises réagiront, en principe et dans les faits, aux conséquences sociales de leur activité, ainsi que de leur aptitude à dissiper le climat de méfiance et d'hostilité qui règne depuis quelques années.

Les industries réglementées

Notre dernier chapitre traite brièvement du secteur réglementé de notre économie et du mécanisme de réglementation. Au Canada, la réglementation s'est établie petit à petit, au fur et à mesure que sont apparus les problèmes et les besoins, au point de devenir une collection hétéroclite de lois et de rouages par lesquels l'État tente d'orienter l'activité des entreprises au moyen d'objectifs économiques et sociaux mal coordonnés. L'étude de la réglementation incombait à notre commission non seulement parce que plusieurs industries ainsi réglementées manifestent une tendance à se concentrer et à se protéger contre la concurrence, mais aussi parce que, souvent, les mécanismes de réglementation naissent de la volonté d'atteindre des objectifs sociaux. La

difficulté de concilier objectifs sociaux et objectifs économiques apparaît avec le plus de clarté dans les industries réglementées; c'est une autre raison de réclamer instamment une étude approfondie de l'ensemble des mécanismes de réglementation.

La réglementation économique au Canada doit être étudiée en tenant compte des considérations plus vastes de la « réalité canadienne », car telle est à notre avis la véritable justification de l'intervention gouvernementale dans les affaires économiques. La question essentielle est donc de savoir quels pouvoirs économiques reviennent respectivement, au Canada, à l'État et au secteur privé? La réponse à cette question échappe en grande partie à l'analyse économique, et relève beaucoup plus de la volonté des Canadiens quant à la sorte de pays et de gouvernement qu'ils souhaitent.

En résumé, les influences qui ont modelé l'économie canadienne ont inévitablement créé un haut degré de concentration. Toute évolution en ce domaine ira vraisemblablement dans le sens d'une plus forte concentration, principalement à cause des influences de la concurrence sur le plan international. Les Canadiens devront reconnaître que, à cet égard, des changements profonds et de vaste portée sont irréalisables. Le Canada devra s'efforcer de parvenir au meilleur équilibre possible du rapport entre les avantages et les désavantages d'un tel régime, grâce à une vigilance constante et à un recours sélectif et judicieux aux instruments de la politique officielle. Tout en recommandant un certain nombre d'améliorations, nous concluons qu'aucune modification radicale des lois qui régissent l'activité des entreprises n'est actuellement nécessaire pour protéger l'intérêt public.