

Res
HG3754
C2E96



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Financement des exportations

Document consultatif

Janvier 1985

Canada

Financement des exportations

Document consultatif

Janvier 1985

AVANT-PROPOS

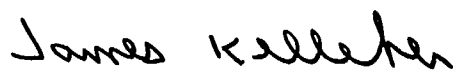
Ce document est conçu de manière à servir de fond pour les consultations sur le besoin crucial d'assurer un soutien efficace aux entreprises et à l'industrie canadiennes en matière de financement des exportations. Ces consultations se dérouleront dans le cadre du processus de consultation plus global amorcé lors de la publication, le 8 novembre 1984, d'un important document intitulé, «Une nouvelle direction pour le Canada: Un programme de renouveau économique».

Le document identifiait un certain nombre de questions portant sur les programmes de l'État qui assurent, garantissent et financent les exportations, de même que sur les programmes touchant la vente directe de marchandises à l'étranger. Les consultations porteront sur les facteurs qui sous-tendent ces questions ainsi que sur les options possibles que peut envisager le gouvernement. Toutes les parties intéressées sont invitées à prendre part aux discussions tant sur les questions que sur les directions que pourrait prendre le changement et qui sont exposées dans ce document.

Nous espérons que les Canadiens prendront une part active à la discussion sur ces questions dans le cadre d'un dialogue ouvert avec le gouvernement et leurs concitoyens -- un dialogue voué à trouver des moyens plus efficaces de travailler et de prospérer tous ensemble au cours des mois et des années à venir. Un tel dialogue ouvert sera un apport positif à la Conférence des Premiers ministres sur l'économie, en février, et à la Conférence nationale sur l'économie en mars.



L'hon. Michael Wilson
Ministre des Finances



L'hon. James Kelleher
Ministre du Commerce
extérieur

Matière

| | | |
|-----|---|----|
| I. | Introduction | 1 |
| | A) Contexte | 1 |
| | i) Le marché mondial des exportations | 1 |
| | ii) Le financement des exportations en tant que facteur de concurrence | 2 |
| | iii) Règles internationales de base applicables aux crédits à l'exportation et aux crédits mixtes | 3 |
| | B) Le financement des exportations canadiennes | 4 |
| | i) Financement privé et financement public | 4 |
| | ii) La compétitivité globale et l'efficacité des programmes | 5 |
| II. | Questions à étudier | 7 |
| | A) Société pour l'expansion des exportations | 7 |
| | B) Assurance des exportations par le secteur privé | 12 |
| | C) Financement des exportations par l'entremise des institutions financières privées | 13 |
| | D) Financement à des conditions favorables | 17 |
| | E) Commission canadienne du blé | 24 |
| | F) Corporation commerciale canadienne | 28 |
| | G) Autres programmes spécialisés | 32 |
| | H) Programmes des gouvernements provinciaux | 34 |

I. INTRODUCTION

A) CONTEXTE

i) Le marché mondial des exportations

La concurrence se fait de plus en plus vive sur les marchés d'exportation.

Aux États-Unis, le rythme de croissance économique a commencé à ralentir et, dans les pays de l'Europe occidentale, les gouvernements suivent des politiques de contraintes budgétaires qui laissent présager une croissance tout au plus modérée à moyen terme. Parallèlement, les pays de l'Europe orientale continueront probablement de restreindre la progression de leurs importations afin de maintenir leur endettement en monnaies convertibles à des niveaux raisonnables.

Ailleurs dans le monde, les perspectives ne sont guère plus reluisantes, sauf dans les pays de l'Asie du Sud et du Sud-Est, et en Chine. Les pays asiatiques ont facilement survécu à la récession et leur niveau d'importations devrait demeurer élevé. La situation économique et financière de nombreux pays africains est grave et les perspectives commerciales sont sombres.

Les pays d'Amérique latine, qui ont le plus souffert de la récession économique mondiale, se trouvent maintenant dans une phase d'ajustements structurels radicaux. Cela devrait les replacer dans une meilleure position pour connaître une croissance économique soutenue et viable. Le processus sera toutefois lent et les possibilités d'exportation seront limitées sur ces marchés, du moins pendant la présente décennie.

Si le Canada doit conserver et accroître sa part des marchés mondiaux, il importe de reconnaître que la compétitivité internationale, en particulier dans les pays du Tiers-Monde, ne se ramène pas à une simple question de prix ou de respect des spécifications techniques. Le prix et la qualité des marchandises ou des services sont des éléments essentiels de la compétitivité, mais ils ne suffisent pas en soi. Il existe d'autres éléments tout aussi importants, dont: a) la capacité de remplir les commandes; b) la fiabilité de l'entreprise ou du fabricant; c) la réputation acquise sur le marché; d) la connaissance détaillée du marché et le souci de respecter les coutumes locales et les pratiques commerciales; e) la volonté de collaborer à la traduction des manuels de formation dans les langues locales; f) la disponibilité du service et des pièces de rechange; g) la capacité de transférer la technologie au moyen de brevets, de co-entreprises et d'investissements directs; et h) le programme de

financement, soit la capacité d'assurer un financement concurrentiel des exportations. Les exportateurs peuvent aussi être appelés à participer à divers genres d'accords de rachat ou de compensation plus généralement connus sous le nom de «commerce de contrepartie».

ii) Le financement des exportations en tant que facteur de concurrence

Au Canada, aux États-Unis et dans d'autres pays industrialisés, le financement des moyens de production et les investissements du secteur privé sont aussi assurés par le marché financier privé. Lorsque l'épargne nationale est insuffisante, le système financier ou les entreprises peuvent généralement obtenir des fonds sur les marchés de capitaux et financiers internationaux. En conséquence, le soutien de l'État dans le financement des exportations n'a, à quelques exceptions près, que très peu contribué aux échanges commerciaux entre les pays industrialisés.

C'est dans le Tiers-Monde et en Europe orientale que le rôle dynamique joué par l'État dans le financement des exportations est devenu un facteur déterminant dans la concurrence. Puisque la plupart des pays en développement et des pays de l'Europe orientale ne peuvent compter sur une épargne suffisante et n'ont qu'un accès limité aux marchés de capitaux et financiers internationaux, nos exportations dans ces pays dépendent de la disponibilité de sources de financement soutenues par l'État.

Le financement des exportations avec le soutien de l'État comporte deux caractéristiques fondamentales. En premier lieu, des fonds sont mis à la disposition d'emprunteurs et d'acheteurs qui n'ont normalement pas accès aux marchés financiers. En second lieu, l'intervention de l'État, qui se manifeste surtout par l'octroi de prêts à moyen et à long terme à taux fixes, se ramène en fait à une forme de subvention, puisque les taux des prêteurs à l'exportation sont inférieurs à ceux du marché.

Tous les pays industrialisés, plusieurs pays en développement (par exemple, le Brésil, l'Argentine, la Corée et l'Inde), ainsi que les pays de l'Europe de l'Est se sont dotés de programmes de financement des exportations bénéficiant du soutien de l'État. En général, les modalités de financement sont conformes aux règles de base de l'OCDE (voir ci-après), mais il y a eu dernièrement une intensification de la concurrence sur les crédits mixtes ou le financement favorable (c'est-à-dire, une combinaison du financement à taux favorables, habituellement dans le cadre de l'aide publique au développement, et de crédits commerciaux à l'exportation).

On justifie la combinaison de l'aide et des crédits à l'exportation sur le plan du développement en alléguant qu'il est ainsi possible d'étirer le montant limité des fonds d'aide et de les répartir entre un plus grand nombre de projets ou de marchés. Toutefois, on a également eu recours aux crédits mixtes ou «financement à des conditions favorables» pour financer des exportations qui, auparavant, étaient en grande partie financées au moyen de crédits normaux à l'exportation. Cette pratique a été également utilisée pour financer des ventes à des pays qui étaient en voie de pouvoir supporter des conditions de financement commercial. Cette situation a créé un certain nombre de problèmes auxquels deux types de solutions ont été proposés. Des règles de base applicables aux crédits mixtes ont été négociées sur des tribunes internationales (voir ci-après), mais comme elles n'ont remporté qu'un succès limité, la plupart des pays industrialisés, dont le Canada et plus récemment les États-Unis, ont eu recours à des programmes «équivalents» ou ont modifié leurs programmes d'aide au développement pour placer leurs exportateurs sur un pied d'égalité.

iii) Règles internationales de base applicables aux crédits à l'exportation et aux crédits mixtes

Le financement officiel des exportations par les pays membres de l'OCDE est assujéti aux lignes directrices du Consensus de l'OCDE qui fixent la période maximale de remboursement entre 8 1/2 et 10 ans, le versement comptant minimal (acompte) à 15 pour cent et les taux d'intérêt minimums (pour les trois catégories de pays classés selon leur degré de développement; les taux les plus élevés sont exigés des pays «riches»). Ces taux sont rajustés semi-annuellement en fonction de l'évolution des taux d'intérêt du marché. Les derniers rajustements sont entrés en vigueur le 15 juillet 1984, lorsque les taux minimum ont été relevés de 1.2 pour cent. Les taux sont actuellement de 10.7 pour cent pour les pays «pauvres», de 11.9 pour cent pour les pays «intermédiaires» et de 13.6 pour cent pour les pays «riches». Le 15 janvier 1985, ces taux devaient être rajustés en baisse, pour refléter la chute récente des taux du marché. Pour ce qui est des devises des pays où les taux d'intérêt du marché sont inférieurs aux taux prévus par le Consensus de l'OCDE, un système de référence des taux d'intérêt commerciaux (par exemple, pour le deutschemark, le franc suisse, le yen japonais, le florin hollandais) est utilisé.

Le Consensus ne couvre pas tous les secteurs. Il existe un accord distinct pour les centrales nucléaires. Les navires (autres que les «plates-formes» de forage) sont régis par un autre accord des pays de l'OCDE. Le Consensus ne touche pas encore les aéronefs, mais on espère que les

négociations aboutiront à une entente en 1985. Les crédits à l'exportation pour les produits agricoles et militaires ne sont pas visés par le Consensus. Des négociations relatives aux crédits à l'exportation de produits agricoles sont en cours, quoique l'on ne s'attende pas qu'elles progressent rapidement.

Le Consensus de l'OCDE fixe également des règles de base sur l'utilisation des crédits mixtes qui ont pour objet de réduire leur effet perturbateur sur les opérations commerciales régulières. Celles-ci précisent que les opérations de crédits mixtes doivent comporter un élément de «subvention» minimum de 20 pour cent, ainsi qu'être sujettes à un avis préalable. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a adopté des lignes directrices sur l'utilisation et la divulgation du «financement associé». Tout financement comportant à la fois des crédits à l'exportation et une APD ou d'autres prêts à des conditions favorables constitue un «financement associé». Les lignes directrices du CAD visent à garantir que le financement associé répond à de véritables objectifs de développement.

B) LE FINANCEMENT DES EXPORTATIONS CANADIENNES (1)

i) Financement privé et financement public

Plus de 90 pour cent des exportations canadiennes proviennent du secteur privé (sociétés d'État incluses) sans pratiquement aucune intervention gouvernementale au niveau du financement ou de la commercialisation.

Les institutions financières du secteur privé financent la majeure partie des exportations canadiennes par des prêts directs aux acheteurs, des lignes de crédit ou d'autres formes de financement des échanges commerciaux. Elles le font aussi indirectement en refinançant les exportateurs canadiens. Leur participation au financement à moyen et à long terme des échanges commerciaux, particulièrement dans les pays du Tiers-Monde, a été limitée. Contrairement aux banques dans d'autres pays industrialisés, les banques canadiennes n'ont pas, ces dernières années, joué un rôle important dans le programme de financement des exportations du gouvernement. Les banques canadiennes ont néanmoins été très actives à l'échelle internationale dans d'autres domaines d'activité bancaire. Leur part des opérations bancaires internationales avec des pays du Tiers-Monde est sensiblement supérieure à celle des exportations canadiennes vers ces pays.

(1) Comprend également les programmes publics d'assurance, de garantie et de vente directe.

La majeure partie du soutien public est canalisée vers les exportations à destination du Tiers-Monde et de l'Europe orientale. Selon les estimations, près de la moitié des exportations canadiennes vers les pays du Tiers-Monde bénéficie de l'aide des programmes gouvernementaux.

Dans ces cas, le gouvernement intervient par l'intermédiaire de la Société pour l'expansion des exportations (SEE) -- environ 5 pour cent des exportations dont 1 pour cent est financée directement -- et de la Commission canadienne du blé -- 1 à 2 pour cent des exportations. D'autres organismes publics, comme la Corporation commerciale canadienne, la Commission canadienne du lait, l'Office canadien du poisson salé et l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce, se chargent de vendre directement 1 à 2 pour cent des exportations canadiennes. Enfin, le programme d'aide bilatérale de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) finance 2 pour cent de l'ensemble des exportations canadiennes, soit 15 pour cent des exportations canadiennes aux pays en développement. Il existe en outre des programmes provinciaux de soutien des exportations.

ii) La compétitivité globale et l'efficacité des programmes canadiens

Les mécanismes de financement des exportations et de crédits mixtes offerts par la SEE, l'ACDI et la CCB veillent en règle générale à ce que les exportateurs canadiens ne soient pas désavantagés sur le plan du financement. Toutefois, les exportateurs croient généralement que des améliorations pourraient y être apportées. Il est souvent mentionné qu'il y aurait lieu d'améliorer l'accès des petites et moyennes entreprises aux marchés d'exportation. On estime aussi qu'il y aurait moyen de maximiser les retombées commerciales par les recours aux programmes d'aide. Certains exportateurs ont également mis en doute la rapidité avec laquelle la SEE répond à leurs besoins. D'autres ont laissé entendre que les critères de solvabilité qu'applique la SEE sont peut-être trop sévères.

Le commerce de contrepartie est un autre facteur qui influence la concurrence dans certains marchés. L'État n'a reçu aucune autre demande d'aide particulière, outre les renseignements et conseils qu'il dispense actuellement. En effet, il semble généralement reconnu qu'une intervention directe de l'État non seulement poserait des risques financiers considérables, mais pourrait exposer les

exportateurs canadiens à de plus fortes demandes de se livrer au commerce de contrepartie et, plus généralement, pourrait miner l'objectif canadien de maintien d'un système de commerce multilatéral libre et ouvert. Il reste à déterminer si ce point de vue est fondé ou si on ne devrait pas songer plus sérieusement à doter l'État d'un rôle dans ce domaine, par exemple par l'entremise de la SEE.

En examinant ces questions et en considérant la pertinence des programmes existants, il faudra peser les avantages, les risques, et les coûts économiques et financiers que présente le financement des exportations. Il est peu probable que le Canada puisse survivre à une guerre des crédits à l'exportation s'il décidait d'envisager agressivement le financement des exportations. En termes généraux, l'objectif premier des programmes publics de financement et de commercialisation des exportations devrait donc être de mettre les exportateurs canadiens sur le même pied que leurs concurrents étrangers.

Il y a toujours le risque que l'existence même d'un programme gouvernemental puisse faire obstacle aux initiatives plus productives et plus efficaces du secteur privé dans le domaine des exportations. Une plus grande participation du secteur privé dans ce domaine pourrait accroître le rendement économique global. Même si la Corporation commerciale canadienne remplit certaines fonctions que ne pourrait pas assumer le secteur privé, il y a lieu de reconsidérer son mandat, son organisation et ses autres activités afin de déterminer si, sous sa forme actuelle, elle n'aurait pas empêché le secteur privé, et en particulier les maisons de commerce, de participer davantage à ce secteur, ce qui aurait été plus profitable pour le Canada. Le financement des exportations est un autre domaine où la participation du secteur privé devrait peut-être être plus importante. Contrairement à ce qui se produit dans la plupart des autres pays, la SEE a pratiquement le monopole du financement des exportations subventionnées. Il semblerait donc nécessaire de créer des conditions qui pourraient permettre de tirer meilleur parti du potentiel des banques canadiennes pour le financement des échanges commerciaux canadiens. De même, le secteur des compagnies d'assurance privées a laissé entendre qu'il y aurait moyen de coopérer davantage avec la SEE dans les secteurs de l'assurance-crédit et des garanties. Enfin, la concertation entre les gouvernements fédéral et provinciaux doit se poursuivre afin de veiller à ce que les initiatives et les programmes des deux paliers d'administration demeurent complémentaires.

II QUESTIONS À ÉTUDIER

A) SOCIÉTÉ POUR L'EXPANSION DES EXPORTATIONS

Le défi

Améliorer la façon dont la SEE répond aux besoins.

Contexte

La Société pour l'expansion des exportations est une société d'État créée en 1969 pour fournir des services d'assurance et de garantie aux exportateurs et aux institutions financières du secteur privé, et offrir un financement direct aux acheteurs des exportations canadiennes. Actuellement, l'encours de ses prêts atteint plus de \$7 milliards et l'encours des assurances et garanties, plus de \$2.5 milliards. La majeure partie de l'aide offerte par la SEE provient de programmes d'assurance (Compte de la Société) établis en vertu de l'article 24 de la Loi sur l'expansion des exportations, dont le montant annuel a dépassé \$3 milliards en 1983. Ces programmes comprennent des polices d'assurance globale à l'intention des exportateurs, en vertu desquelles l'exportateur assure auprès de la SEE ses exportations à destination d'un grand nombre de marchés. Il existe également des polices d'assurance portant sur des opérations précises, en vertu desquelles un exportateur assure une seule opération financée au moyen de crédits à moyen terme. En outre, la SEE offre des garanties bancaires, des garanties de caution et de bonne fin, ainsi que de l'assurance sur les investissements à l'étranger.

En vertu de l'article 29 (Compte de la Société) de la Loi sur l'expansion des exportations, la SEE consent directement des prêts à des acheteurs étrangers de produits canadiens. Actuellement, l'encours des prêts consentis en vertu de l'article 29 se chiffre à près de \$6 milliards. La SEE offre également en vertu de l'article 29 diverses lignes de crédit confirmées et non confirmées et des protocoles de financement. Elle peut aussi effectuer un financement sans recours pour les exportateurs en vertu de l'article 33 de la Loi. Des modifications récentes à la Loi sur l'expansion des exportations, donnent à la SEE le pouvoir à financer des accords de crédit-bail dans le cas de marchandises à être utilisées à l'extérieur du Canada.

Dans le cadre de ses activités prévues par les articles 24 et 29, la SEE a pour mandat d'offrir des services d'assurances, de garanties et de financement à des conditions essentiellement commerciales. Ses services d'assurances et de garanties sont offerts contre recouvrement intégral des coûts. Ses primes d'assurance et

ses droits de garantie sont comparables à ceux prévus par les programmes étrangers de même nature. Les exportateurs, quant à eux, doivent assumer 10 pour cent du risque.

En raison de la concurrence internationale, le programme de prêts de la SEE doit pouvoir offrir un financement à des taux d'intérêt équivalents aux taux minimums fixés par le Consensus de l'OCDE. Ces taux comportent un élément de subvention pouvant atteindre 2 pour cent. Les exportateurs doivent verser des commissions d'encours en contrepartie des risques de remboursement. Ces commissions sont équivalentes à celles qu'exigent des organismes semblables dans d'autres pays. Le gouvernement subventionne le financement (actuellement de l'ordre de \$100 millions par année) en renonçant au rendement sur ses avoirs dans la SEE. Si la Société subit une perte dans le cadre de ses activités de prêt, le gouvernement est disposé à demander au Parlement d'approuver des crédits pour compenser cette perte. Cela ne s'est toutefois jamais produit jusqu'à présent.

En vertu des articles 27 et 31 (Compte du gouvernement) de la Loi sur l'expansion des exportations, le conseil de direction de la SEE peut refuser de l'assurance, des garanties ou un financement si les montants ou les conditions de ces opérations vont au-delà de ce que la SEE, en tant que société, assumerait normalement. Dans les cas de tels risques, le gouverneur en conseil peut approuver des opérations dans l'intérêt national. L'encours des prêts à l'exportation consentis en vertu de l'article 31 se chiffre actuellement à \$1 milliard.

Options à étudier

L'objectif ultime serait que la SEE puisse accéder à toutes les demandes. Toutefois, le financement qu'elle assure comporte un élément de «subvention» qui entraîne des coûts pour le gouvernement. Les pratiques de saine gestion exigent que l'on tienne compte des risques commerciaux et du risque que peut présenter un pays, ainsi que du contenu canadien et que l'on effectue des analyses coûts-avantages afin de déterminer «la valeur reçue» en contrepartie de l'argent dépensé. Les compromis à faire doivent par conséquent être examinés à la lumière des considérations suivantes.

i) Critères de solvabilité

Il ne s'agit pas dans ce cas de savoir si les exportateurs possèdent les moyens financiers de remplir leurs engagements -- ces exigences semblent être généralement acceptées -- mais plutôt d'établir des critères sur le risque que présente un pays. Au cours des

dernières années, bon nombre de pays ont fait face à de graves problèmes de balance des paiements et n'ont pu respecter leurs obligations. Certains d'entre eux ne retrouveront de situation financière normale qu'après plusieurs années. Compte tenu de ce facteur, et dans certains cas, de la capacité financière de l'acheteur, les critères sont-ils trop stricts? La SEE a fait preuve de beaucoup de souplesse en relevant les plafonds de divers pays, même dans les cas douteux. Elle a continué d'engager des prêts à des pays aux prises avec des problèmes économiques sérieux, attendant jusqu'à la limite pour suspendre ses opérations. Elle a également repris ses opérations de crédit plus rapidement que les agences d'autres pays, après avoir rééchelonné ses prêts. Toutefois, ses plafonds théoriques par pays et ses normes de non couverture doivent être guidés par des considérations touchant la gestion de portefeuille et les risques. La SEE révisé régulièrement ses plafonds en tenant à la fois compte des attentes des exportateurs et de la nécessité d'assurer un niveau adéquat de prudence financière.

Le Compte du Canada (assurance en vertu de l'article 27 et financement en vertu de l'article 31 de la Loi de l'expansion sur les exportations) sert dans les cas où la Société ne peut offrir de financement ou d'assurance, soit parce que le plafond théorique pour un pays a été atteint, soit parce que le pays est insolvable. Le Compte est une source plus accessible dans les cas où la Société ne peut prendre d'engagements de prêt en raison de l'importance des engagements déjà consentis dans un pays donné. Dans les cas où les risques sont très élevés, il faut tenir compte d'un certain nombre de facteurs avant d'envisager le recours au Compte du Canada ou à toute autre forme de soutien public au financement. Il est évidemment difficile pour le Canada de prendre de nouveaux engagements à l'égard de gouvernements dont les comptes avec la SEE, la Commission canadienne du blé ou le gouvernement lui-même, sont en souffrance. En outre, il y a la question de la coopération du gouvernement avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale et de sa participation à leurs initiatives, ainsi que la nécessité de nous assurer que le financement offert en vertu du Compte du Canada complète les efforts déployés par ces organismes pour encourager l'ajustement économique et financier dans les pays débiteurs. Il ne conviendrait donc pas que le Canada offre un financement qui, par ses objectifs ou pour des raisons de concordance, pourrait miner les efforts que déploient le FMI et la Banque mondiale pour promouvoir les rajustements qui s'imposent.

On a également recours au Compte du Canada dans le cas du financement à des conditions favorables. En principe, le gouvernement a assuré aux exportateurs un financement à des conditions favorables chaque fois qu'il

fallait concurrencer les offres de financement de pays étrangers, à condition cependant que l'exportateur canadien soit concurrentiel sur le plan des prix, de la qualité, des délais de livraison et du service.

ii) Considérations relatives à l'admissibilité

Les crédits publics à l'exportation entraînant un coût pour le gouvernement, il va sans dire qu'il faut en contrôler l'accès. Un important critère de contrôle est la norme du contenu canadien, qui est liée aux avantages économiques et aux considérations d'emploi. En d'autres termes, il est peu souhaitable en principe de subventionner la vente de marchandises fabriquées à l'étranger. En général, plus le contenu canadien est élevé, plus les retombées nettes sur le plan économique et de l'emploi seront grandes. Toutefois, dans certains secteurs de l'économie, il y a un compromis à faire entre les objectifs de contenu canadien et la compétitivité.

Bien que la SEE ait pour politique de maximiser le contenu canadien (une moyenne d'environ 75 pour cent a été atteinte), elle est en pratique beaucoup plus souple que bon nombre de ses concurrents. Par exemple, les États-Unis exigent un contenu américain à 100 pour cent pour qu'une opération soit admissible à un financement de la Export-Import Bank. Des organismes semblables à la SEE en France, au Royaume-Uni, en République fédérale d'Allemagne, en Belgique et en Italie, entre autres, exigent des niveaux de contenu domestique plus élevés que la SEE.

Un nouvel assouplissement des normes de contenu canadien ne semblerait pas souhaitable, que ce soit sur le plan des avantages économiques nets possibles ou sur celui du partage du fardeau financier, étant donné que le Canada finirait par financer indirectement une plus grande part de contenu étranger. Toutefois, les exportateurs canadiens qui offrent des biens et des services dont le contenu américain est élevé profiteraient d'un tel assouplissement si les États-Unis acceptaient de participer au financement de la partie américaine du produit exporté. Étant donné que le contenu américain représente souvent une proportion importante des exportations canadiennes de produits manufacturés, la SEE a cherché en vain à de nombreuses reprises à obtenir une participation sélective de la Exim Bank des États-Unis. Toutefois, il serait peut-être bon de donner suite à cette idée, tout en laissant entrevoir aux États-Unis que le Canada pourrait financer la partie canadienne des exportations américaines de biens manufacturés.

iii) Structure des taux et des commissions et primes

Le financement offert par la SEE est concurrentiel à l'échelle internationale et est accessible aux exportateurs canadiens. Les modalités de financement des exportations offertes par la SEE sont conformes à celles du Consensus de l'OCDE. La SEE offre toute la gamme d'options de taux et de devises. Parmi les autres nations commerciales, la majorité des crédits publics est consentie selon les modalités du Consensus. Les droits d'encours et les primes d'assurance de la SEE sont-ils conformes à ceux exigés par les concurrents? Y a-t-il assez de marge pour réduire les taux ou les droits fixés par la SEE, compte tenu de l'importance de s'assurer qu'ils sont toujours généralement concurrentiels.

iv) Simplification des procédures au Compte du Canada

Dans le cas des opérations touchant le Compte de la société, la SEE peut prendre une décision assez rapidement. Toutefois, étant donné tous les facteurs à considérer dans le cas des opérations sur le Compte du Canada et la nécessité d'obtenir une décision du Cabinet, il faut beaucoup plus de temps pour traiter les demandes. Il convient donc d'envisager si les procédures d'approbation de ces demandes ne pourraient pas être simplifiées.

v) Accès accru des petites et moyennes entreprises aux marchés d'exportation

Bien que la SEE ait multiplié les efforts pour accroître ses activités avec les petites et moyennes entreprises, il n'en demeure pas moins que seul un petit nombre de grandes sociétés continue de se partager la part du lion des fonds offerts par la SEE. Toutefois, l'exécution d'importants contrats met souvent en cause de nombreux sous-traitants, parfois jusqu'à 200 d'entre eux, qui proviennent habituellement de la catégorie des petites et moyennes entreprises. De plus, la SEE conclut la majeure partie de ses contrats d'assurance avec ce secteur. Y a-t-il donc moyen de faire davantage pour attirer les petites et moyennes entreprises?

Deux nouveaux programmes sont actuellement à l'essai aux États-Unis. Il s'agit d'un programme de garantie du fonds de roulement et d'un programme d'expansion du réseau de services d'assurance des ventes à crédit à l'exportation. Ces programmes ont pour but d'aider les petites et moyennes entreprises, et l'on pourrait envisager d'établir des programmes semblables à la SEE.

Par ailleurs, la SEE pourrait également chercher à accroître le volume de ses activités avec les petites et moyennes entreprises en offrant des lignes de crédit à l'exportation aux petites entreprises (la SEE s'entretient actuellement avec les banques à ce sujet), en élargissant son réseau de services de garantie et d'assurance, et en accordant un traitement spécial aux petites et moyennes entreprises de manière à traiter leurs demandes avec plus de souplesse. Il a également été question de leur imposer des droits et des taux moins élevés. Toutefois, l'expérience semble montrer que lorsque des privilèges financiers sont accordés à un groupe (par exemple, les nouveaux exportateurs ou les petites et moyennes entreprises), ces privilèges deviennent vite la norme pour tous les exportateurs.

Il serait certes avantageux que la SEE lance de nouveaux programmes destinés aux petites et moyennes entreprises en vue d'élargir sa clientèle, mais il serait également utile d'accroître davantage la participation du secteur privé au financement des exportations. Plus précisément, il serait important d'examiner dans quelle mesure les banques canadiennes pourraient accroître le nombre d'exportateurs canadiens en participant davantage au financement à moyen et à long terme des exportations. Cependant, la participation des banques devrait s'accompagner d'une entente prévoyant des subventions leur permettant de concurrencer la SEE. En ce qui concerne les assurances, il pourrait être utile d'accroître l'engagement du secteur privé en l'invitant à participer aux risques associés aux opérations courantes et futures de portefeuille de la SEE ainsi qu'à la prestation de services d'assurances, ce qui élargirait le réseau de distribution de la Société.

B) ASSURANCE DES EXPORTATIONS PAR LE SECTEUR PRIVÉ

Le défi

Que peut-on faire pour augmenter la participation du secteur privé aux services d'assurance des exportations?

Contexte

Au cours des dernières années, les courtiers d'assurances canadiens ont élargi l'éventail de leurs activités à un point tel qu'ils peuvent maintenant offrir à des taux concurrentiels la plupart des services d'assurances et de garanties dispensés par la SEE. Il y a une lacune importante dans la protection que pourrait offrir le secteur privé, soit les risques de guerre ou d'insurrection, mais il est possible d'envisager que ce secteur puisse participer davan-

tage à d'autres fonctions importantes. Néanmoins, tout changement devra être étudié dans la perspective d'une répartition prudente des risques dans le portefeuille des assurances de la SEE.

Options à étudier

Premièrement, dans la mesure où les assureurs du secteur privé seraient prêts à participer aux engagements actuels et futurs de la SEE en matière d'assurances et de garanties, cette dernière pourrait réduire son passif éventuel, et donc celui du gouvernement, face à des réclamations futures. Néanmoins, il serait important de maintenir une diversification adéquate des risques. Autrement, la SEE serait obligée d'exiger des primes plus élevées sur les activités qui lui seraient laissées. Ces droits plus élevés devraient être assumés par les exportateurs.

Deuxièmement, dans la mesure où les assureurs du secteur privé pourraient fournir des services d'assurance et de garantie aux exportateurs canadiens, soit à leur propre risque, soit au risque de la SEE (directement ou au moyen de la réassurance), le réseau de prestation pourrait être élargi, ce qui permettrait aux exportateurs de bénéficier d'un meilleur accès aux services. Cet élargissement du réseau de service et du système de renseignements pourrait influencer positivement sur le volume des exportations canadiennes. La législation actuelle relative à la SEE devrait fournir un cadre adéquat à la plupart des ententes qui sont susceptibles d'être proposées par les courtiers d'assurances.

C) FINANCEMENT DES EXPORTATIONS PAR L'ENTREMISE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES PRIVÉES

Le défi

Accroître la participation des banques et des autres institutions financières au financement à moyen et à long terme des exportations.

Contexte

Dans la plupart des marchés, voire dans tous les marchés, la participation du secteur privé au financement public des exportations nécessiterait une subvention directe des intérêts, la prise en charge par le gouvernement des risques de financement (ou, si le risque est assumé par le secteur privé, une prime additionnelle substantielle incluse dans la subvention directe) et une protection contre les risques de défaut, autant sur le plan commercial que politique. Il est donc évident que la participation du secteur

privé au système public de crédits à l'exportation entraînerait certains coûts pour le gouvernement, parce que le secteur privé devrait assumer des coûts de financement plus élevés sur ses emprunts et s'assurer des profits pour offrir un rendement sur les capitaux investis par les actionnaires. Il y a également un élément de risque dans le financement des exportations que les institutions financières privées assurent actuellement, ou pourraient assurer, sans subvention, qui pourrait être déplacé au moyen d'un mécanisme prévoyant une aide du gouvernement pour permettre la participation du secteur privé.

Il faut considérer en contrepartie l'argument selon lequel la participation du secteur privé mettrait à la disposition des exportateurs canadiens un système élargi de prestation des services de financement public des exportations, ainsi qu'un vaste réseau de renseignements, en particulier l'important réseau de succursales et de représentants internationaux des banques à charte. Même si la démonstration ne peut en être faite au préalable de façon quantifiable, il est probable que des systèmes élargis de service et un réseau de renseignements plus vaste engendreraient une augmentation du volume des exportations. En outre, on prévoit qu'une bonne part de l'accroissement du volume des exportations proviendrait d'une augmentation du nombre des petites et moyennes entreprises actives dans le domaine de l'exportation.

Options à étudier

En supposant qu'il est souhaitable d'obtenir une certaine participation des institutions financières privées (IFP), les principales questions qui se posent concernent la façon d'y arriver et l'ampleur de cette participation. Nous abordons plus loin les options possibles quant au niveau de participation des IFP, mais il sera important de se rappeler que chacune de ces possibilités devra répondre à plusieurs critères. À cet égard, les principaux aspects à considérer sont l'efficacité et les délais du processus d'approbation des demandes, les risques de financement, les risques de défaut, les coûts et les risques supportés par le gouvernement, l'obtention d'un rendement et de mesures d'encouragements satisfaisants pour les IPP et le maintien au besoin d'un contrôle adéquat par le gouvernement.

Le mécanisme utilisé pour verser les subventions est une autre considération très importante. Sur ce plan, la SEE pourrait refinancer les banques, ou encore le gouvernement pourrait subventionner le financement des exportations directement par l'entremise des banques. À titre d'agence de refinancement ou de garant des crédits, la SEE appliquerait les divers critères et lignes directrices nécessaires pour assurer un contrôle adéquat de l'utilisation des fonds de l'État. Quel que soit le

mécanisme retenu, les institutions financières privées assureraient pleinement la gestion des prêts, depuis leur négociation et surveillance, jusqu'à leur remboursement.

Voici trois formules différentes qui permettraient aux IFP de participer au financement officiel des exportations.

i) Délimitation des parts de marché des IFP et de la SEE

Dans le cadre de cette option, le gouvernement céderait aux IFP un secteur précis du marché.

Les services canadiens de financement public des exportations pourraient être divisés selon divers critères. Ils pourraient être répartis selon les échéances (long terme par opposition au court et moyen terme), selon l'importance des opérations ou selon les types de marchés (pays «riches» et pays «pauvres»).

Puisque les banques fournissent déjà des crédits commerciaux à court terme, il serait logique de laisser le marché du crédit à moyen terme (moins de cinq ans) aux IFP. En effet, les banques sont déjà présentes dans ce secteur et elles collaborent avec la SEE au financement des exportations dans le cadre du Programme de garantie pour les opérations individuelles. Toutefois, comme les banques font actuellement concurrence au financement public à moyen terme des exportations qu'assure la SEE dans le cadre du programme de forfaitage (achat de billets à ordre), ce secteur pourrait être cédé aux IFP. Bien entendu, pour que les IFP puissent offrir les mêmes taux que ceux consentis par la SEE dans le cadre du programme d'achat de billets à ordre, le gouvernement devrait subventionner, par l'entremise des IFP, les prêts de ce genre consentis aux exportateurs.

La segmentation du marché selon l'importance des opérations exigerait que l'on fixe aux IFP un plafond par opération. Il pourrait néanmoins s'avérer assez difficile de justifier une limite donnée. En revanche, si les petites et moyennes entreprises constituaient un secteur précis, il conviendrait peut-être d'imposer une limite de \$10 millions. En effet, ce plafond constitue la limite actuelle applicable aux opérations dont l'approbation est laissée à la discrétion des responsables de la SEE.

La répartition des services selon les types de marchés pourrait se traduire par l'attribution aux IFP du financement des exportations à destination des marchés de la catégorie I (pays «riches») du Consensus de l'OCDE. Cette catégorie regroupe la plupart des pays de l'OCDE, l'U.R.S.S., la Tchécoslovaquie, l'Allemagne de l'Ouest et les pays de l'OPEP dont le PNB par habitant est élevé.

La délimitation des parts de marché envisagée ci-dessus permettrait aux IFP d'assumer peut-être jusqu'à 20 pour cent des activités de financement des exportations effectuées actuellement par la SEE. Le gouvernement devrait cependant fournir une subvention aux exportateurs par l'entremise des IFP si leur part du marché devait se fonder sur les modalités du crédit ou la taille des opérations. Néanmoins, si le marché était divisé entre les pays pauvres et les pays riches, il serait peut-être possible d'éviter d'octroyer des subventions et d'enregistrer une baisse sensible des exportations, puisque le taux prescrit par la matrice utilisée pour les pays riches (qui est actuellement de 13.6 pour cent) est assez proche des taux du marché.

ii) Concurrence des IFP et de la SEE

Dans le cadre de cette option, la SEE continuerait de consentir directement des prêts, mais l'on chercherait à permettre aux IFP d'assurer le même financement direct aux mêmes taux que la SEE sur tous les marchés du financement public des exportations. Cet objectif peut être atteint de diverses façons, mais le gouvernement devrait essentiellement fournir une subvention équivalente à la différence entre le taux qu'exigeraient normalement les IFP dans ce secteur et le taux prescrit par la matrice du Consensus de l'OCDE.

Les banques à charte (représentées par la Banque royale du Canada) ont laissé entrevoir, dans une proposition faite au gouvernement, qu'elles se chargeraient du financement des crédits à l'exportation et chercheraient à obtenir que soit versée par leur entremise une subvention directe d'intérêt permettant de combler la différence entre le rendement réel et le rendement normalement exigé. Cette formule coûterait plus cher au gouvernement que le système actuel de la SEE, puisque les IFP auraient des coûts d'emprunt plus élevés que ceux de la SEE et qu'elles doivent distribuer des dividendes à leurs actionnaires. Néanmoins, si le gouvernement décidait de refinancer les IFP, il pourrait réduire les dépenses de subventions puisque son coût d'emprunt est inférieur à celui des IFP.

Dans le cadre de cette option, les IFP et la SEE se livreraient concurrence à armes égales (puisque les taux d'intérêt et les échéances offertes seraient les mêmes), pourvu que les commissions d'encours exigées par la SEE à l'égard de ses prêts directs soient semblables pour des risques comparables à celles qu'elles demanderaient si les IFP consentaient les prêts.

En effet, si les frais financiers assumés par les clients et le taux d'approbation des prêts sont les mêmes, quelle que soit la source de financement, les banques

pourraient posséder un avantage implicite du fait de la grande variété des relations financières qu'elles entretiennent avec les exportateurs et de leur important réseau international de succursales, de correspondants et d'agents. En outre, les banques pourraient continuer de fournir à leur propre risque le financement des acomptes et des frais locaux, ce qui leur procurerait un net avantage compétitif dans leurs relations avec les exportateurs.

Dans le cadre de cette option, les banques pourraient devenir un conduit important de financement public des exportations sans être limitées quant à la part de marché. Les exportateurs bénéficieraient alors de sources et de services accrus de financement des exportations, ce qui devrait permettre de mieux répondre à leurs besoins. Évidemment, il faudrait quelque temps avant que le mécanisme de financement par l'entremise des IFP fonctionne harmonieusement. Le scénario proposé permet d'accroître progressivement la participation des IFP, sans interruption des divers services actuellement offerts aux exportateurs par la SEE.

iii) Retrait de la SEE du financement des exportations

Dans le cadre de cette option, les IFP se chargeraient de la totalité du financement public des exportations dans le cas des projets d'immobilisation. Bien entendu, la SEE devrait toujours demeurer dans la course pour offrir les services de garantie et d'assurance nécessaires et pour effectuer les évaluations de risque-pays, et assurer que les objectifs visés de contenu canadien et de retombées industrielles sont rencontrés, et pour administrer les mécanismes de subvention aux fins du financement consenti par les IFP.

Cette approche répondrait à la proposition initiale des banques de se charger de la totalité des activités de financement des exportations. De même, les IFP redouteraient moins que la SEE soit en quelque sorte toujours en mesure de s'emparer de la part du lion, et n'hésiteraient donc pas à supporter les frais d'expansion des marchés. Toutefois, les exportateurs qui ont appris à compter sur la SEE et à lui faire confiance pourraient craindre que les services et le financement offerts n'en souffrent.

D) FINANCEMENT À DES CONDITIONS FAVORABLES

Le défi

Le document intitulé «Un programme de renouveau économique», déposé par le ministre des Finances le 8 novembre 1984, pose trois questions fondamentales en

matière de financement des exportations: 1) Le budget d'aide du Canada, tout en continuant de viser la promotion du développement économique dans les pays du Tiers-Monde, peut-il jouer un rôle plus efficace dans la promotion des exportations canadiennes vers les pays en développement? 2) Devrait-on consacrer une plus grande partie des ressources d'aide au soutien à des conditions favorables des exportations de biens et de services d'entreprises canadiennes concurrentielles qui participent dans le Tiers-Monde à des projets compatibles avec le développement des pays considérés? 3) Si de tels mécanismes de commerce-aide étaient institués, quel devrait être le rôle futur du programme de crédits mixtes de la SEE?

Contexte

Ces dernières années, les pays de l'OCDE se sont livrés une concurrence accrue pour financer des projets d'exportation en accordant des subventions et des crédits assortis de conditions extrêmement favorables. Le Canada a critiqué le recours aux crédits mixtes et à d'autres mécanismes semblables en invoquant qu'il entraînait l'octroi de subventions coûteuses, faussait les critères normaux de la concurrence et détournait généralement les ressources des secteurs de l'économie où elles auraient pu être utilisées plus efficacement. En outre, des crédits mixtes peuvent nuire à l'atteinte des objectifs de développement parce qu'ils accroissent l'incidence de l'aide «liée» sur les exportations de biens et services du pays donateur, ce qui peut augmenter le «prix» que doit payer le pays bénéficiaire pour l'aide qu'il reçoit.

Le Canada a participé activement aux efforts déployés pour arrêter le recours accru aux fonds d'aide dans le but d'obtenir un avantage comparatif sur les marchés du Tiers-Monde. Certaines ententes ont été négociées au sein du Comité d'aide au développement (CAD) et du Consensus de l'OCDE sur les crédits à l'exportation, mais elles ont remporté un succès limité jusqu'à présent. Le Canada continuera de rechercher des arrangements meilleurs et plus efficaces. Dans l'intervalle, il sera important de s'assurer que les exportateurs canadiens ne sont pas désavantagés en raison des pratiques de financement d'autres pays.

Programmes actuels de financement à des conditions favorables

Il existe actuellement quatre mécanismes au moyen desquels il est possible de financer à des conditions favorables les exportations canadiennes vers les pays en développement: 1) le Programme d'aide bilatérale du Canada administré par l'ACDI; 2) le Programme de coopération industrielle de l'ACDI; 3) le financement parallèle de l'ACDI et de la SEE; et 4) le programme de crédits mixtes de la SEE.

i) Programme d'aide bilatérale de l'ACDI:

L'objectif premier de l'aide publique au développement (APD) consiste à favoriser le développement économique des pays du Tiers-Monde. Toutefois, dans le cadre de ce mandat global, l'ACDI, à titre de principal mécanisme de l'APD, a cherché à répondre aux pressions croissantes qui se font sentir pour que le secteur privé participe davantage aux programmes d'aide. Actuellement, 65 pour cent au moins de l'APD sert à l'achat de biens et service au Canada. Plus précisément, le programme d'aide bilatérale de l'ACDI représente environ 36 pour cent du programme canadien d'aide publique au développement, soit quelque \$1.7 milliard en 1983-84. Environ 70 à 75 pour cent du programme d'aide bilatérale est consacré à l'achat de biens et services au Canada, tandis que le reste des fonds sert à couvrir les frais de transport et les frais locaux dans les pays bénéficiaires.

L'aide alimentaire est un autre élément important de notre programme d'aide (\$325.6 millions en 1983-84). Entre 80 et 85 pour cent du budget de l'aide alimentaire est consacré à l'achat de produits canadiens tandis que le reste sert à couvrir les frais de transport et les contributions en espèces au Programme alimentaire mondial.

ii) Programme de coopération industrielle de l'ACDI: L'ACDI a mis sur pied un programme spécial de coopération industrielle qui offre un financement pour permettre aux entreprises canadiennes d'effectuer des études de faisabilité dans les pays en développement, de mettre sur pied des entreprises conjointes et d'assurer une aide technique. Bien que le volume des ressources dépensées par le programme soit relativement modeste, il a néanmoins grandement aidé les entreprises canadiennes à décrocher des contrats dans le Tiers-Monde.

iii) Financement parallèle: Il s'agit d'un financement conjoint par l'ACDI, aux conditions de l'APD, et par la SEE, aux conditions régulières de crédit à l'exportation. Il s'est essentiellement agi d'un mécanisme spécial qui s'est cependant avéré très utile dans un certain nombre de cas où les intérêts du développement et du commerce coïncidaient. Ce mécanisme a eu pour effet «d'étirer» la valeur des dollars d'aide et d'accroître l'attrait des exportations canadiennes en réduisant les frais de financement, qui sont souvent un facteur clé dans les décisions d'achat des pays en développement. Ces ententes ont également aidé à l'ACDI à atteindre ses objectifs de développement en matière de volume.

Entre 1966-67 et 1983-84, l'ACDI a établi 85 lignes de crédit (représentant des engagements de près de un milliard de dollars) avec des pays du Tiers-Monde pour aider les exportateurs canadiens sur ces marchés. Il

s'agissait dans certains cas de lignes de crédit parallèles établies conjointement avec la Société pour l'expansion des exportations. Au cours des trois dernières années (1981 à 1983), l'ACDI a offert une aide de \$150 millions environ parallèlement à des prêts de SEE. La plupart des projets ont été relativement petits, mais un accord a été conclu en 1984 pour financer un vaste projet énergétique en Inde auquel l'ACDI a consacré quelque \$200 millions et la SEE, \$450 millions devant être déboursés au cours des quatre à cinq prochaines années.

iv) Programme de crédits mixtes de la SEE: En 1981, le Canada a adopté un programme de crédits mixtes administré par la SEE. Dans le cadre de ce programme, des prêts à des conditions favorables (à même le compte du Canada, en vertu de l'article 31 de la Loi sur l'expansion des exportations) étaient combinés à des crédits commerciaux réguliers à l'exportation de la SEE. La partie de ce financement par crédits mixtes constituée par des prêts à conditions favorables n'a pas été déclarée dans l'aide publique au développement, bien que de nombreux autres pays de l'OCDE le fassent.

Le programme de crédits mixtes a pour principal objet d'aider des exportateurs canadiens par ailleurs concurrentiels à obtenir un financement au moins comparable aux prêts à des conditions favorables offerts par des pays étrangers. En 1983, les mécanismes de fonctionnement ont été révisés pour assouplir le programme et en faciliter l'utilisation par les milieux d'affaires. Depuis lors, les crédits mixtes offerts par la SEE ont augmenté, partiellement à cause des modifications apportées au programme de la SEE, mais également du fait de l'accroissement de la concurrence dans le cas des crédits mixtes.

Options

Le recours au financement à des conditions favorables pour aider les exportateurs canadiens sur les marchés du Tiers-Monde suppose que l'on réalise des compromis très difficiles entre les objectifs de développement et les objectifs commerciaux. Bien que ces intérêts coïncideront souvent, il existe des différences importantes sur le plan des critères de sélection des pays bénéficiaires, des secteurs et des projets, de sorte qu'il est difficile d'atteindre complètement ces deux catégories d'objectifs.

Si une plus grande partie des ressources consacrées à l'aide servait à appuyer les exportations de biens et services à des conditions favorables, il est probable que l'ACDI devrait s'éloigner de son mandat actuel. Ce dernier exige en effet non seulement que les

ressources soient affectées longtemps à l'avance à des programmes pour s'intégrer aux plans de développement à long terme des pays du Tiers-Monde, mais également que les fonds de l'APD soient concentrés dans les pays à faible revenu et dirigés vers les secteurs clés comme l'agriculture et le perfectionnement des ressources humaines. Les objectifs commerciaux exigeraient pour leur part qu'on évalue rapidement l'incidence d'un projet donné sur le développement, et il se pourrait que l'on cherche de plus en plus à réaliser de tels projets dans des pays en développement à revenu élevé. Cela pourrait donc aller à l'encontre de nos objectifs légitimes du développement.

En outre, il convient de se rappeler qu'il n'est pas dans les intérêts commerciaux à long terme du Canada de s'associer à trop de projets auxquels les pays bénéficiaires accordent en fin de compte une valeur limitée. Il convient également de s'assurer que les programmes mis en place ne servent pas à subventionner des producteurs canadiens par ailleurs non compétitifs, ce qui pourrait finalement nuire à la réputation commerciale du Canada à l'étranger.

Ces préoccupations doivent, par contre, tenir compte du fait que les exportateurs canadiens qui cherchent à décrocher des contrats dans les pays en développement font face à des concurrents subventionnés de diverses façons et généralement financés par leurs programmes d'aide. On peut invoquer que ces subventions font intégralement partie du programme d'aide du pays concurrent, mais en fin de compte, elles constituent toujours des subventions à l'exportation, du moins en ce qui concerne l'exportateur canadien.

Dans ce contexte, et si l'on admet que certains fonds additionnels devraient être affectés au financement à des conditions avantageuses des exportations canadiennes à destination du Tiers-Monde, trois options peuvent être envisagées.

i) Poursuite du programme actuel d'aide bilatérale de l'ACDI et intensification du financement parallèle

Dans le cadre de cette option, il serait demandé à l'ACDI d'accorder, en vertu de son mandat actuel, une importance accrue au financement parallèle. Il faudrait libérer des ressources additionnelles au sein du programme d'aide bilatérale afin de mieux saisir les possibilités commerciales qui s'offrent dans les pays en développement. L'ACDI aurait à collaborer plus étroitement avec la SEE pour aider les exportateurs canadiens à participer là où le financement à conditions favorables entrerait en jeu. Quoique l'ACDI tiendrait compte de ces facteurs commerciaux

plus explicitement en déterminant son propre degré de participation, elle continuerait d'accorder plus d'importance aux facteurs de développement, dont la priorité accordée au secteur et au niveau de revenu du pays bénéficiaire. En particulier, les fonds destinés au financement parallèle seraient libérés à l'avance selon le secteur et le pays et ne serviraient pas à des fins «corrélatives».

En complément des activités de financement parallèle de l'ACDI, il serait possible d'examiner la pertinence et l'efficacité des ressources disponibles pour le programme de coopération industrielle (PCI) de l'ACDI. Les fonds rendus disponibles en vertu de ce programme seraient dépensés rapidement et pourraient être consacrés, dans une plus large mesure, à des projets de développement qui ouvriraient des débouchés pour les exportations des entreprises canadiennes. Toutefois, ces dernières années, l'ACDI a consacré des ressources croissantes au PCI (plus de \$26 millions en 1983-84), de sorte que les possibilités de les augmenter sensiblement risquent d'être limitées.

ii) Établissement d'un nouveau mécanisme de commerce-aide

Dans le cadre de cette option, un certain montant du programme d'aide serait réservé pendant quelques années pour servir à soutenir des projets de développement intéressant les entreprises du Canada dans les pays en développement. Contrairement au financement parallèle, les fonds d'aide-commerce ne seraient pas nécessairement affectés à des programmes et pourraient ainsi être engagés plus rapidement sans être soumis aux critères relatifs aux zones géographiques, aux secteurs et au revenu qui limitent actuellement le programme d'aide bilatérale de l'ACDI. Les projets devraient répondre à certains critères de développement, mais pour que le mécanisme d'aide-commerce soit efficace, il faudrait sans aucun doute que des évaluations soient faites rapidement.

Le mécanisme d'aide-commerce pourrait constituer une source de financement de projets identifiés et développés par des exportateurs canadiens et ne serait pas nécessairement tenu de s'aligner sur d'autres offres. En outre, contrairement au programme existant de crédits mixtes de la SEE, les prêts consentis à des conditions avantageuses pourraient être déduits de nos engagements au titre de l'APD.

Ce mécanisme pourrait néanmoins créer quelques problèmes. Un montant de fonds précisément déterminé serait affecté au programme d'aide-commerce, mais l'existence même de ce dernier pourrait susciter des attentes irréalistes au sujet de l'aide qui peut être

fournie aux exportateurs canadiens. Tout mécanisme de tamisage mis en place pour évaluer les demandes de financement devrait donc veiller à ce que le programme ne serve pas à subventionner une production canadienne par ailleurs non compétitive. En outre, comme les fonds d'aide-commerce ne seraient pas affectés dans le cadre d'un véritable programme, il est probable que le gouvernement aurait des difficultés à remplir tous ses engagements internationaux tant en ce qui concerne le volume de l'aide que sa répartition géographique. En effet, étant donné que les grands projets d'immobilisation exigent un montant global élevé, il est possible que nos engagements au titre de l'aide une certaine année, mais excédant les prévisions restent en deçà une autre année, selon les succès remportés par les exportateurs canadiens. En outre il n'y aurait aucune assurance que, compte tenu des offres de financement d'autres pays pour s'aligner sur un financement canadien, il s'ensuivrait une hausse des exportations canadiennes vers les marchés des pays en développement.

iii) Utilisation accrue du programme de crédits mixtes administré par la SEE

Une troisième option transformerait le programme de crédits mixtes de la SEE qui, d'un mécanisme visant à offrir aux exportateurs canadiens des conditions comparables à celles de leurs concurrents, deviendrait un instrument de recherche active de nouveaux débouchés. Il serait possible d'assouplir quelque peu les critères actuels de sélection des projets, d'accélérer la procédure d'approbation et d'affecter des ressources supplémentaires au programme. Pour que nous puissions répondre à nos obligations internationales, il faudrait veiller à ce que les prêts à des conditions avantageuses qui ne servent pas à offrir aux exportateurs canadiens des conditions comparables à celles de leurs concurrents soient justifiés sur le plan du développement. Pour ce faire, il faudrait probablement modifier la loi régissant la SEE pour y établir un mécanisme spécial d'aide au développement semblable à celui de l'option ii) afin d'assurer une évaluation des projets sur le plan du développement. Comme le programme est axé sur le développement, il serait difficile en une période de restriction des dépenses publiques de ne pas chercher à assurer que les crédits pour les prêts consentis à des conditions favorables soient pris en compte comme partie de l'APD du Canada.

Bien que les milieux d'affaires pourraient se réjouir de constater que la SEE se montre plus agressive en ce qui concerne le financement par crédits mixtes, il faudrait faire preuve d'une certaine prudence afin de s'assurer que seuls les producteurs canadiens efficaces et compétitifs bénéficient d'une aide. Des critères valides de développement seraient également nécessaires pour que

les prêts consentis à des conditions avantageuses soient considérés au titre de l'APD. Étant donné qu'un tel programme pourrait être coûteux, il serait probablement nécessaire d'établir des limites sur les ressources qui pourraient être engagées et sur leur volume définitif. En outre, dans la mesure où les activités de la SEE dans ce secteur s'inscrivent dans le cadre de l'APD, le montant des ressources dont dispose l'ACDI pour administrer ses programmes risque d'être diminué. Étant donné les incertitudes et les longues périodes de gestation qui caractérisent les grands projets d'immobilisation, il pourrait y avoir des variations importantes d'une année à l'autre dans les versements sous un mécanisme de développement international au sein de la SEE, ce qui rendrait plus difficile l'atteinte d'objectifs de croissance de l'APD exprimés sur une base linéaire.

Cette option, ainsi que les autres, exige que l'on fasse des compromis entre les objectifs de développement et de commerce, d'une part, et les considérations d'ordre budgétaire et concurrentiel, d'autre part. Si on l'envisage seulement du point de vue commercial, il convient d'établir un autre compromis entre la nécessité de s'assurer que les exportateurs canadiens ne sont pas désavantagés par rapport à leurs concurrents bénéficiant de subventions et la nécessité de réduire le niveau des subventions et d'établir des règles internationales efficaces dans ce secteur. Dans la perspective du développement international, il faut que le Canada tienne compte des pratiques d'autres pays donateurs aussi bien que de ses propres besoins et atouts économiques, tout en maintenant ses idéaux traditionnels.

E) COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ

Le défi

Veiller à ce que la Commission canadienne du blé continue de disposer d'un financement concurrentiel des exportations tout en évitant de prendre des risques indus.

Contexte

Les exportations de céréales ont toujours contribué sensiblement à la performance globale du Canada sur le plan des exportations. Depuis l'année-récolte de 1952-53, le Canada a effectué des ventes de céréales à crédit, assorties de garanties de remboursement de l'État. La proportion des exportations vendues à crédit a varié d'une année à l'autre. Environ 12 pour cent des ventes totales de l'an dernier ont été effectuées à crédit, dans la majorité des cas avec une période maximale de remboursement de trois ans.

Le programme des ventes de grain à crédit a pour objet de s'assurer que la CCB dispose de la marge de manoeuvre nécessaire pour consentir les crédits nécessaires au maintien du marché traditionnel ou à l'ouverture de nouveaux débouchés à long terme. Après s'être entretenu avec la CCB sur les perspectives du marché, le gouvernement autorise chaque année la Commission à consentir, s'il y a lieu, des crédits à un certain nombre de pays et ce, jusqu'à concurrence d'un certain plafond. Entre chaque révision annuelle, de nouveaux pays peuvent être ajoutés à la liste ou des changements peuvent être apportés assez rapidement aux plafonds autorisés. Dans de nombreux cas, il n'a pas été nécessaire d'utiliser en tout ou partie les plafonds autorisés, soit parce que le crédit est inutile, soit parce que les perspectives ne se concrétisent pas. Il n'empêche qu'il est extrêmement important de consentir des prêts au moment et où ils sont requis afin de préserver la compétitivité des céréales canadiennes sur les marchés d'exportation. Dans le cas des céréales qui ne sont pas commercialisées par la CCB, la SEE peut assurer le financement, soit pour son propre compte en vertu de l'article 24 de la Loi sur l'expansion des exportations soit à même le Compte du Canada en vertu de l'article 27 de la Loi pour des crédits à moyen terme.

Les ventes de céréales à crédit de la Commission obligent le gouvernement à contracter un passif éventuel appréciable, qui est d'environ \$3.0 milliards à l'heure actuelle. Lorsque la CCB effectue une vente à crédit, elle emprunte auprès des banques un montant équivalent à celui de la vente qui sert à payer les céréales exportées à l'agriculteur. Ces prêts sont remboursés aux banques à mesure que la CCB est payée par ses clients d'outre-mer. Le Ministre des Finances, au nom du gouvernement, garantit à 100 pour cent les prêts bancaires. Aucun droit n'est exigé en contrepartie de la garantie du gouvernement.

Ces dernières années, le climat financier international a été des plus difficiles, d'où une augmentation de la demande de crédit pour les ventes de céréales et un accroissement des risques de non paiement ou de retards importants de paiements. La grande partie du crédit de la CCB est octroyée aux pays qui éprouvent des difficultés financières et qui ont récemment échelonné leur dette extérieure ou le feront prochainement. Plus des trois quarts des crédits remboursables à la Commission pour l'année 1984 sont touchés par ces rééchelonnements de paiements. Ainsi, des crédits consentis à l'origine pour trois ans sont maintenant remboursés sur des périodes plus longues.

Lorsque les clients de la Commission éprouvent des difficultés financières et sont incapables de rembourser leur dette dans les délais, la CCB a pu relever

le montant du prêt afin d'y englober les arriérés, et les banques n'ont pas fait appel à la garantie du gouvernement. Le passif éventuel supporté par le gouvernement en vertu de sa garantie s'accroît donc du montant des intérêts additionnels exigés jusqu'à ce que le client soit à nouveau en mesure d'effectuer les paiements de remboursement.

Le programme de la CCB ne comprend aucune subvention de taux d'intérêt sur les ventes à crédit. Les exportations canadiennes de blé n'ont pas été subventionnées depuis le début des années 70, lorsque des ventes ont été faites à trois pays avec des périodes de remboursement de cinq à 10 ans pour concurrencer les É.-U. dans les marchés commerciaux en puissance. Ces ventes étaient assurées par la SEE à même le Compte du Canada et le gouvernement a subventionné les taux d'intérêt. La CCB a par la suite effectué d'autres ventes au comptant ou à crédit sur ces marchés, avec des échéances maximales de trois ans, sans que le taux d'intérêt soit subventionné.

Le programme de la CCB se compare à celui de notre principal concurrent, les États-Unis, qui domine le marché des exportations de céréales et y détermine les prix. La Commodity Credit Corporation des États-Unis fournit, en vertu du GSM-102, un programme de garanties pour des prêts comportant des périodes maximales de remboursement de trois ans et exige en contrepartie le paiement de droits. La garantie couvre 98 pour cent du principal et jusqu'à 8 pour cent de l'intérêt.

Les États-Unis disposent d'un certain nombre d'autres programmes, dont un mécanisme de financement direct en vertu du GSM-5 dont est issu un programme de «Blended Credit» pour lequel il n'existe pas d'équivalent canadien. Dans le cadre de ce programme, un prêt limité ne portant pas intérêt prévu par le GSM-5 est combiné à des prêts garantis en vertu du programme GSM-102 de manière à offrir aux exportateurs américains un taux d'intérêt réduit. Ce programme a été mis sur pied pour contrer les subventions versées à l'égard des exportations de céréales dans le cadre de la politique agricole commune de la Communauté européenne. Le programme a néanmoins causé des préoccupations et il a perturbé certains marchés, en particulier ceux où les céréales sont maintenant payées comptant. Le programme «Intermediate Agricultural Credit Program» des É.-U. est conçu pour octroyer des crédits sur trois ans et plus, jusqu'à 10 ans. Ce programme n'a actuellement pas cours. Le programme PL480 des É.-U. prévoit des crédits à des conditions favorables remboursables sur des périodes allant jusqu'à 40 ans et portant intérêt à des taux aussi faibles que 2 pour cent. Il est semblable, bien que plus vaste, que le programme d'aide alimentaire du Canada.

Options

i) Mesures visant à améliorer la capacité de financement à l'exportation de la Commission canadienne du blé

Le programme actuel de ventes de grain à crédit permet à la CCB d'offrir un financement concurrentiel aux exportateurs de blé et d'orge et répond également aux besoins des agriculteurs de l'Ouest à cet égard. La procédure d'approbation gouvernementale et de garantie des limites de crédit est rapide et les mécanismes de crédit actuellement prévus sont assez satisfaisants. On considère actuellement, de concert avec la Commission, et à la lumière des perspectives présentes du marché, les modifications qu'il serait possible d'apporter aux plafonds de crédit autorisés pour chaque pays.

ii) Mesures visant à améliorer la gestion financière du programme actuel de ventes à crédit

Bien que le programme soutienne efficacement les exportations de céréales canadiennes à crédit, il serait opportun d'envisager des changements pour améliorer la gestion financière des risques que comportent les ventes à crédit et préserver ainsi l'intégrité financière du programme. Le passif éventuel contracté par le gouvernement est, à \$3 milliards, particulièrement important et pourrait donner lieu à des demandes importantes de liquidités gouvernementales en cas de défaut de la part de clients d'outre-mer. Pour ce qui est des nouveaux contrats, les changements qui pourraient être envisagés consisteraient à accorder plus d'importance à un certain nombre de facteurs dont la Commission tient présentement compte. Cela pourrait impliquer une analyse plus méticuleuse de la solvabilité des clients en puissance, une hausse des acomptes initiaux, et un raccourcissement des modalités de remboursement. On pourrait également envisager la création d'une réserve pour pertes éventuelles.

Il serait également possible d'envisager d'autres modifications, dont l'élaboration d'une politique déterminant à quel moment le gouvernement devrait rembourser les banques lorsque les clients de la Commission sont incapables d'honorer leurs engagements. On pourrait également envisager l'imposition d'un droit en contrepartie de la garantie de l'État. Ces changements permettraient au gouvernement de gérer plus efficacement les risques financiers qu'il assume. En outre, de tels changements techniques apparenteraient le programme davantage aux mécanismes offerts par le secteur privé et la Société d'expansion des exportations, ainsi qu'au programme CCC des États-Unis créé en vertu du GSM-102, qui présentent tous ces deux caractéristiques.

En effectuant ces changements, on devra tenir compte d'une considération majeure qui est de s'assurer qu'ils n'affectent pas la compétitivité des exportations de céréales canadiennes. Pour ce faire, on pourrait par exemple envisager d'imposer des droits aussi élevés que ceux prévus par le programme américain.

F) CORPORATION COMMERCIALE CANADIENNE

Le défi

La réduction du mandat de la Corporation commerciale canadienne (CCC) aurait-elle une incidence positive sur les initiatives du secteur privé, si elle élargissait le rôle de certains groupes, comme les maisons de commerce privées, et les encourageait?

Contexte

La CCC est une société d'État en propriété exclusive qui a été établie en 1946 en vertu d'une loi du Parlement afin de «aider à l'expansion du commerce entre le Canada et d'autres pays».

Sa principale fonction consiste à prendre part à des ventes à l'exportation où sa participation est requise ou considérée comme avantageuse par les fournisseurs canadiens et les acheteurs étrangers. Pour ce faire, elle conclut des contrats «back to back» avec l'acheteur étranger et le ou les fournisseurs canadiens lorsqu'elle agit à titre de «négociateur commun». Ces activités portent sur l'achat de produits de défense par les États-Unis, dans le cadre de l'entente canado-américaine de partage de la production de défense, et par d'autres pays, soit en vertu d'un accord déterminé ou de contrats individuels, ainsi que sur la vente de produits commerciaux aux États-Unis et à d'autres pays. Dans ces secteurs, elle garantit généralement l'exécution du contrat et son règlement aux fournisseurs canadiens. Dans le cadre de son mandat, la CCC a reçu du gouvernement l'instruction d'éviter de concurrencer le secteur privé et de contrarier les plans de commercialisation et de mise en marché des entreprises et des groupes commerciaux canadiens à l'exportation. Par conséquent, son rôle se limite à répondre aux besoins.

La CCC a effectué \$629 millions de ventes en 1983-84. La plupart de celles-ci ont été faites aux États-Unis (\$529 millions, soit 80 pour cent de l'ensemble) et portaient principalement sur les produits de défense vendus dans le cadre de l'entente canado-américaine de partage de la production de défense en vertu de laquelle un mandataire du gouvernement canadien doit signer les

contrats. (Environ \$45 millions des ventes effectuées aux États-Unis portaient sur des produits commerciaux.) Des ventes importantes, de nature commerciale plutôt que militaire, ont également été effectuées en Europe (8 pour cent), en Afrique (6 pour cent), et dans les pays du Pacifique, de l'Asie, de l'Amérique latine et des Antilles (2 pour cent dans chacune de ces quatre régions).

En plus des activités décrites ci-dessus la CCC a été autorisée depuis 1976 à assumer un rôle nouveau de maître d'oeuvre dans des projets d'immobilisation. Elle a enregistré de faibles succès dans ce domaine.

La CCC aide également les entreprises canadiennes à décrocher des contrats financés par des organismes des Nations-Unies et des banques de développement multilatérales comme la Banque mondiale. Elle a remporté de nombreux succès dans le cas des organismes des Nations-Unies avec lesquels elle a obtenu un nombre important de contrats. À cet égard, elle a contribué à faire connaître au secteur privé les autres débouchés qui s'ouvrent dans ces domaines.

Les activités de la CCC portent sur un large éventail de biens et de services et ses clients canadiens proviennent de toutes les régions du pays. Environ la moitié des sociétés avec lesquelles la CCC a conclu des contrats en 1983-84 étaient de petites entreprises employant moins de 100 personnes ou ayant un chiffre d'affaires inférieur à \$5 millions. Plus des trois quarts des contrats signés par la CCC portaient sur des montants de moins de \$100,000.

La CCC rend compte de ses activités au Parlement par l'intermédiaire du secrétaire d'État aux Affaires extérieures et du ministre du Commerce extérieur. Elle est financée au moyen de crédits annuels votés par le Parlement (\$17.2 millions en 1983-84) qui couvrent ses frais d'administration et de fonctionnement. Depuis 1976, le gouvernement a, depuis 1946, contribué pour \$20 millions au capital de la Corporation. Le coût des activités de la CCC n'a cessé de baisser et il représente maintenant en moyenne moins de 3 pour cent de la valeur des ventes en 1983-84.

La Corporation comprend deux entités, un groupe de l'administration centrale (24 employés de la société d'État) à Ottawa et la Direction des approvisionnements pour l'exportation (DAE) du ministère des Approvisionnements et Services à Hull (98 fonctionnaires). Le groupe de l'administration centrale est responsable des questions touchant la Corporation, notamment de la politique, des renseignements financiers, de l'information et des aspects légaux et publicitaires de la CCC, ainsi que

de l'orientation à fournir à la DAE et des projets d'immobilisation. La DAE est responsable de la gestion des achats de de la CCC.

Options à étudier

- i) Réduire le mandat de la CCC pour qu'il se ramène aux activités de base prévues dans l'entente canado-américaine de partage de la production de défense et ne s'en écarte que pour répondre aux demandes de gouvernements étrangers qui demandent de transiger de gouvernement à gouvernement

Il est évident qu'un organisme contractant agissant au nom du gouvernement est nécessaire dans le cas de l'entente canado-américaine de partage de la production de défense. Il existe d'autres cas, comme les ventes de produits de défense effectuées dans d'autres pays que les États-Unis et certaines ventes commerciales, où le gouvernement canadien doit disposer d'un mandataire. Dans le cadre de cette option, la CCC limiterait ses activités à ces domaines et ne participerait pas à certaines ventes militaires et commerciales dans lesquelles elle est actuellement engagée. De même, elle ne participerait plus aux projets d'immobilisation ni aux contrats financés par les Nations-Unies et les banques de développement multilatéral. Il reste à déterminer si les entreprises privées pourraient se charger toutes seules de certaines de ces activités ou s'y livrer en entretenant de nouveaux rapports avec la CCC.

Les rapports qui existent actuellement entre la CCC et les maisons de commerce pourraient servir de base à l'établissement de nouveaux rapports entre elles. En fait, la CCC cherche maintenant à trouver davantage de débouchés et de possibilités pour les maisons de commerce. Dans le passé, elle a conclu des contrats avec ces maisons pour répondre à des besoins spéciaux et il serait possible de tirer parti de ces rapports et de les améliorer sensiblement dans le contexte d'un raffermissement du secteur des maisons de commerce et d'une amélioration du climat d'encouragement que le gouvernement vise maintenant à créer. L'intensification des efforts de collaboration pourrait donner de bons résultats, la CCC et les maisons de commerce collaborant plus étroitement même dans les domaines où les contrats doivent être conclus de gouvernement à gouvernement. Dans ces cas, il serait possible de s'appuyer davantage sur les mécanismes existants pour fournir un soutien public sans participation du gouvernement, de sorte que la CCC «approuverait» moins officiellement l'opération. Il conviendrait d'envisager d'autres moyens d'y parvenir.

Un groupe de travail gouvernemental examine actuellement le secteur des maisons de commerce canadiennes. Il devrait publier un rapport sur ses travaux en janvier. Toutefois, il est déjà évident que les maisons de commerce contribuent sensiblement aux exportations, particulièrement aux exportations à destination d'autres pays que les États-Unis. La majorité de ces maisons sont petites et hautement spécialisées, et elles sont particulièrement bien armées pour aider les exportateurs de petite et moyenne importance.

Grâce au rapport du groupe de travail, il devrait être possible de déterminer dans quelle mesure les maisons de commerce privées peuvent élargir leurs activités dans ce secteur.

La CCC n'a pas obtenu les succès que l'on attendait dans son nouveau rôle de maître d'oeuvre de projets d'immobilisation. Un certain nombre de facteurs peuvent en être responsables, dont la récession qui a eu pour effet de réduire sensiblement le nombre de projets d'immobilisation dans le monde. Le peu de succès obtenu par la CCC peut également être attribuable au fait qu'il n'existe pas de marché important dans ce secteur ou que les accords entre gouvernements ne sont pas nécessaires. Il convient donc de se demander si le gouvernement devrait contracter les passifs éventuels parfois élevés qui résultent de tels projets.

Il convient également de se demander si d'autres organismes publics ou ministères pourraient assumer d'autres responsabilités de la CCC. Par exemple, la SEE ou le secteur privé pourraient-ils offrir quelque type de garantie de bonne exécution afin de permettre aux sociétés canadiennes de conclure des contrats avec des gouvernements étrangers sans l'aide de la CCC? Les Affaires extérieures pourraient-elles se charger de mieux renseigner le secteur privé sur les appels d'offres que peuvent lancer les institutions financières internationales et l'aider à présenter des soumissions?

ii) Instauration du principe de recouvrement des coûts à la CCC

Que des changements soient apportés ou non au mandat de la CCC, il convient de considérer la question du recouvrement des coûts de ses services auprès des entreprises qu'elle aide. Dans le passé, la CCC a envisagé d'instaurer le principe de recouvrement des coûts, mais elle n'a reçu aucune directive en ce sens.

Elle offre gratuitement la plupart des services et de l'aide qu'elle fournit à ses clients, et ces services n'ont pas d'équivalent dans le secteur public. Toutefois,

il est possible que les organismes privés puissent en assurer certains moyennant le versement d'un droit. Par ailleurs, les services et l'aide fournis gratuitement par la CCC ont été utiles aux petites entreprises qu'elle aide à pénétrer sur le marché des exportations et leur ont permis de réduire leurs frais. Si l'on jugeait que le recouvrement des coûts était souhaitable, un barème des droits pourrait être établi, en se basant soit sur les droits exigés ailleurs pour des services semblables, soit sur les frais administratifs encourus par la CCC.

iii) Réorganisation de la CCC

Le type d'organisation qui conviendrait le mieux à la CCC dans le cadre de son mandat actuel ou d'un mandat modifié a également soulevé des questions. Certaines carences peuvent fort bien résulter de la structure actuelle qui veut que le personnel de la CCC relève de deux organismes distincts. La question de la responsabilité du personnel devant l'administration centrale peut également être soulevée. Il serait par ailleurs possible de réduire les coûts et d'assurer plus efficacement les services si la CCC était réorganisée dans le cadre de son mandat actuel. Si son mandat devait être modifié, il pourrait y avoir lieu de procéder à une réorganisation différente qui servirait à souligner et à renforcer ce nouveau mandat.

G) AUTRES PROGRAMMES SPÉCIALISÉS

Le défi

S'assurer qu'un financement concurrentiel des exportations est disponible et tient compte des besoins propres à certains produits.

Contexte

Quoique les céréales dominent les exportations agricoles du Canada, d'autres produits agricoles et de la pêche exportés sont tout aussi importants. Les ventes effectuées à l'étranger sont normalement faites au comptant ou à crédit à court terme, comme c'est l'habitude pour les marchandises écoulées sur les marchés internationaux. Lorsque les exportateurs canadiens sont confrontés à des concurrents qui offrent des crédits à moyen terme, le gouvernement est en mesure de s'assurer qu'un financement comparable est disponible grâce au mécanisme de la SEE (Compte d'assurances du gouvernement). Ces concurrents bénéficient généralement des services que leur fournissent le programme GSM-102 ou le Blended Credit Program de la Commodity Credit Corporation des États-Unis. Ces deux programmes prévoient généralement des garanties pour les prêts de trois ans au maximum ou un financement en partie

sans intérêt et en partie commercial de manière à accorder un taux d'intérêt réduit aux acheteurs de produits américains.

Trois organismes spécialisés, soit la Commission canadienne du lait, l'Office canadien du poisson salé et l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce, se chargent de la commercialisation d'un certain nombre de produits spéciaux, comme les produits laitiers et le poisson, et de l'octroi de crédits. Ces organismes ont pour premier objectif de répondre aux problèmes particuliers que soulève la commercialisation au Canada des produits dont ils sont responsables. La question du rôle que doivent jouer ces agences dans la commercialisation à l'étranger est subordonné à celui qui leur est conféré au Canada.

Canagrex avait pour objet de fournir un financement et des garanties aux seuls produits agricoles. Toutefois, après un examen attentif de ses activités et de son mandat, on a jugé que cet organisme faisait, entre autres, double emploi avec des mécanismes déjà offerts par la SEE et le secteur privé. Par conséquent, Canagrex a été démantelé.

Options à étudier

i) Nouveaux organismes spécialisés

Les organismes qui existent à l'heure actuelle assurent le financement nécessaire des exportations de produits de base. On s'est toutefois demandé s'il convenait de mettre sur pied des mécanismes spéciaux de financement dans le cas de produits qui n'étaient pas visés par le programme de vente de grain à crédit. Actuellement, les mécanismes normaux de financement de la SEE s'adressent aux opérations commerciales. Lorsqu'il est nécessaire de rivaliser avec les crédits à moyen et à long terme offerts par nos concurrents, le compte d'assurance de la SEE offre un financement concurrentiel. La suffisance de ce mécanisme fait actuellement l'objet d'examen.

Ces améliorations devraient suffire à répondre aux besoins de financement, étant donné que le nombre de demandes de ce genre de financement est tel qu'il ne serait pas justifié de créer un mécanisme spécialisé.

ii) Renforcement des règles internationales

Rivaliser avec les conditions de crédit des concurrents étrangers ne semble pas le moyen le plus durable ni le plus rentable d'oeuvrer dans un secteur où les ventes au comptant et les crédits à court terme sont dans l'ordre normal des choses. Une solution consisterait

à étudier les moyens de conclure un accord international pour limiter les crédits à l'exportation des marchandises. C'est une tâche à laquelle se consacrent actuellement des organismes internationaux, en particulier l'OCDE.

H) PROGRAMMES DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

Le défi

S'assurer que les programmes de financement des exportations des gouvernements fédéral et provinciaux se renforcent mutuellement, de manière à ce que l'ensemble des ressources du Canada affectées à ce secteur soient utilisées le plus efficacement possible.

Contexte

Ces dernières années, les gouvernements provinciaux (surtout le Québec, l'Ontario et l'Alberta) et les entreprises hydroélectriques provinciales ont joué un rôle beaucoup plus actif dans l'expansion et le soutien des exportations. Ce rôle s'est limité pour l'essentiel à la prospection et à la promotion des marchés, aux services de consultation et aux études de faisabilité. À cette fin, un certain nombre de provinces ont ouvert des bureaux dans les principaux pays étrangers.

Certaines provinces, notamment l'Alberta, l'Ontario et le Québec, ont établi des programmes de garanties du financement des exportations et de garanties de bonne exécution. Ces programmes risquent de faire double emploi avec ceux du gouvernement fédéral.

Option à étudier

Amélioration de la coopération fédérale-provinciale: Il est dans l'intérêt des deux paliers de gouvernement de voir à ce que les fonds limités consacrés au soutien des exportations soient utilisés efficacement. Les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient se consulter de façon plus suivie et plus approfondie afin d'éviter tout chevauchement ou rivalité entre les divers programmes qu'ils administrent.