

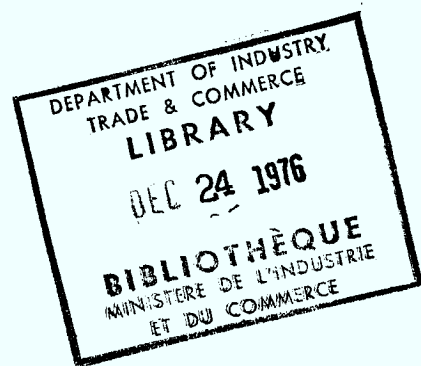
HF
5349
.C2M314



Comment améliorer les relations entre l'entreprise et l'État au Canada

UN RAPPORT AU MINISTRE
DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE

ROY MACLAREN
PRÉSIDENT
GROUPE D'ÉTUDE DES RAPPORTS ENTRE L'ENTREPRISE ET L'ÉTAT



Septembre 1976

L'honorable Jean Chrétien
Ministre de l'Industrie et du Commerce
Ottawa

Monsieur le Ministre,

J'ai le plaisir de vous soumettre mon rapport "Comment améliorer les relations entre l'entreprise et l'État au Canada".

J'ai reçu, pour sa préparation, l'aide des membres du Groupe d'étude des rapports entre l'entreprise et l'État (mis sur pied plus tôt cette année) ainsi que celle de hauts fonctionnaires, d'hommes d'affaires de tous les milieux au Canada et du personnel de plusieurs centres de recherche. La liste serait longue si nous voulions tous les nommer. Je veux, cependant, remercier en particulier la société John Labatt d'avoir rendu possible la participation au groupe de travail de M. Paul Little, Directeur des opérations. De même, l'Institut Niagara a libéré son Directeur exécutif, M. Terry Mactaggart, et la société Guaranty Trust, son président d'alors, M. Gordon Sharwood.

Le travail remarquable de mon adjoint, M. David Mackinnon de Ministère de l'Industrie et du Commerce, mérite des éloges.

J'ai espoir qu'au cours des prochains mois ce rapport contribuera, dans les mains de fonctionnaires et de représentants du secteur privé, à animer la discussion publique qui précédera l'établissement du contexte harmonieux nécessaire à l'économie canadienne pour accroître sa productivité dans l'intérêt collectif.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mon respectueux dévouement.

Le président,

Roy MacLaren.

TABLE DES MATIÈRES

		<u>Page</u>
I	<u>RÉSUMÉ</u>	1
II	<u>PRÉFACE</u>	4
III	<u>INTRODUCTION</u>	6
	- Historique de l'évolution des relations	
	- Facteurs internes et externes actuels complicant les relations	
IV	<u>Contexte futur possible des relations</u> <u>entreprise-État</u>	11
V	<u>Les rapports entreprise-État au Canada</u>	14
	- Le point de vue de l'entreprise	
	- Le point de vue du gouvernement	
VI	<u>Mécanismes actuels de consultation entre</u> <u>l'entreprise et l'État au Canada</u>	19
	- Difficultés propres au Canada: La mainmise étrangère, l'État fédéral, l'éloignement de la capitale nationale des centres d'affaires, le biculturalisme	
VII	<u>Les petites entreprises</u>	25
VIII	<u>Résumé des problèmes</u>	27
IX	<u>RECOMMANDATIONS</u>	29
	Le Conseil canadien des relations avec l'entreprises	
	- Structures possibles	
	- Responsabilités du Conseil	
	- Structuration	
	- Liaison avec des mécanismes de consultation plus vastes et possibilité d'expansion	

		<u>Page</u>
X	<u>L'importance d'une optique commune</u>	34
XI	<u>Les circuits entre l'entreprise et l'État</u> <u>seraient-ils "surchargés"?</u>	35
XII	<u>Le rôle des associations d'entreprises et autres</u> <u>institutions dans l'amélioration des communications</u>	37
XIII	<u>Des hommes d'affaires au gouvernement</u>	39
XIV	<u>Mécanismes mixtes de promotion du commerce</u>	42
XV	<u>Reprivatisation et contrats avec le secteur privé</u>	44
XVI	<u>Chevauchement des programmes</u> <u>(fédéraux et provinciaux)</u>	45
XVII	<u>Petites entreprises</u>	46
XVIII	<u>Recherche en commerce</u>	47
XIX	<u>Conclusion</u>	49
Annexe I	<u>Les relations entre l'entreprise et l'État</u> <u>dans d'autres pays industrialisés</u>	51
Annexe II	<u>Mécanismes fédéraux de consultation avec</u> <u>l'entreprise</u>	69
Annexe III	<u>Le problème de la paperasserie</u>	74

RÉSUMÉ

Le présent rapport recommande, dans l'intérêt collectif, des mesures précises qui peuvent être mises de l'avant pour améliorer la compréhension et la coopération entre le gouvernement et l'entreprise. Le principal objectif des recommandations vise à instaurer, au lieu de s'en tenir au caractère spécial des relations actuelles, une gestion systématique des relations entre le secteur public et le secteur privé comme cela se fait dans d'autres pays occidentaux.

La première partie du rapport traite de l'évolution des relations entre les secteurs public et privé et souligne plusieurs facteurs particuliers au Canada qui compliquent ce qui serait de toute façon une relation complexe. Les influences actuelles, et celles qui pourraient se manifester dans le futur, sont examinées tout comme les perceptions réciproques du monde des affaires et du gouvernement et de leurs problèmes communs. Enfin nous examinons les divers mécanismes qui servent à rapprocher les deux groupes (par ex. les associations d'entreprises), l'expérience et les méthodes des autres pays occidentaux et les problèmes particuliers des petites entreprises.

Le rapport constate les aspects négatifs et positifs actuellement reliés aux relations entre l'entreprise et le gouvernement, c'est-à-dire:

- l'absence d'une véritable table de discussions pour analyser ensemble les défis économiques du pays, tirer une opinion plus cohérente sur l'avenir de l'économie et trouver des méthodes valables pour maintenir le dialogue à ce sujet;
- l'opinion que les rapports entreprise-État puissent être surchargés; cela est partiellement attribuable au fait qu'ils remplacent certains contacts que le secteur privé devrait avoir avec le public en général;
- la possibilité qu'on puisse améliorer l'efficacité des associations d'entreprises et qu'on développe des moyens additionnels pour susciter la compréhension du public vis-à-vis du secteur privé;
- l'absence de volonté d'inciter le secteur privé, et d'autres groupes, à conseiller les gouvernements en matière d'industrialisation et à mettre fin à l'isolement de la capitale nationale par l'utilisation plus fréquente de commissions mixtes et une permutation plus grande des cadres;
- les défis que présentent à la fois pour le secteur privé et le gouvernement la tendance internationale à faire de plus en plus du commerce international et des investissements une affaire entre gouvernements;

- la possibilité de modifier l'opinion très répandue que les gouvernements sont devenus trop gros, par la reprivatisation et l'octroi à l'extérieur de plus de contrats (réalisant ainsi des économies);
- les problèmes que posent aux entreprises le manque de coordination entre les programmes d'aide fédéraux et provinciaux;
- le besoin d'avoir davantage de recherche commerciale au Canada.

Les recommandations qui découlent de cette analyse forment la deuxième partie du rapport.

La principale recommandation est la mise sur pied d'un Conseil canadien des relations avec l'entreprise formé de personnes à la fois de l'entreprise et du gouvernement. Sa principale tâche consisterait à surveiller les rapports entre les deux groupes. Avec l'aide d'un personnel restreint et de chercheurs indépendants, il serait aussi le principal mécanisme de la consultation systématique entre les secteurs privé et public sur les tendances économiques. Des sous-comités de ce Conseil examineraient les points plus spécialisés (par ex. le commerce international) et des comités sectoriels de l'industrie lui feraient également rapport. Le Conseil encouragerait une plus grande collaboration parmi les associations d'entreprises et contribuerait à concevoir des moyens de rendre l'aide gouvernementale à l'industrie plus cohérente et plus efficace. Les hommes d'affaires membres de ce Conseil pourraient aussi participer à des consultations tripartites (secteur privé, gouvernement et monde ouvrier) ou travailler dans des groupes consultatifs encore plus larges s'ils sont mis sur pied.

Le rapport ne suggère pas qu'on mette sur pied bientôt un nouvel organisme groupant des représentants des syndicats et de l'entreprise et peut-être d'autres groupes d'intérêts pour conseiller le gouvernement fédéral. Certaines consultations peuvent être plus profitables au début s'il y a deux conseils, soit un avec le monde ouvrier et l'autre avec l'entreprise. Cependant, lorsque les circonstances l'exigent, les deux conseils peuvent se réunir. Le rapport affirme que cette approche plus graduelle créera à long terme une structure plus forte en gagnant l'assentiment du public et des gouvernements provinciaux à l'égard de nouveaux mécanismes importants de consultation.

En outre, nous recommandons:

que les ministres informent périodiquement les représentants du secteur privé au sein du Conseil canadien des relations avec l'entreprise des tendances économiques à long terme; la tenue de réunions trimestrielles avec les responsables des prévisions économiques et autres analyses;

- qu'un sous-comité du Conseil canadien des relations avec l'entreprise examine les différentes pratiques que le secteur peut implanter lui-même pour atteindre directement des buts que les gouvernements essaient de réaliser indirectement (par ex. une réglementation volontaire, des communications plus ouvertes, la participation des salariés, etc.);
- qu'on fasse en sorte que les associations d'entreprises et les institutions tiers soient en mesure de susciter une plus grande compréhension et collaboration entre les secteurs privé et public, et peut-être qu'on mette sur pied une fédération réunissant les deux parties pour améliorer la qualité de leurs conseils et rendre les méthodes des gouvernements plus compréhensibles aux hommes d'affaires;
- que plus d'hommes d'affaires fassent partie des commissions gouvernementales et qu'on donne plus de poids au programme de la permutation des cadres;
- qu'on coordonne, par l'entremise du Conseil canadien des relations avec l'entreprise et avec la pleine collaboration de l'Association des exportateurs canadiens, les divers programmes de promotion des exportations et qu'on mette sur pied des associations mixtes (entreprise-gouvernement) pour les régions importantes du monde qui en sont dépourvues maintenant;
- que le gouvernement fédéral entreprenne une étude des secteurs où il est possible d'offrir plus de contrats au secteur privé, de reprivatiser ou encore de former des coentreprises; le gouvernement devrait déterminer avant d'entreprendre une activité si la totalité ou une partie du travail ne pourrait pas être cédée au secteur privé;
- que le fédéral et les provinces en viennent à une entente pour rationaliser davantage les programmes d'aide à l'entreprise. Cela peut être fait par une plus grande décentralisation de certains services fédéraux aux entreprises (par ex. fusion de l'aide aux petites entreprises du fédéral et du provincial);
- qu'on effectue plus de recherche en commerce au Canada dans les universités et autres organisations indépendantes, avec l'appui des secteurs privé et public.

Les défis auxquels le Canada doit faire face, à la fois au pays et à l'étranger, soulèvent une question importante. Il s'agit de savoir si les institutions actuelles sont en mesure de fournir des réponses aux questions suivantes: 1) comment en sommes-nous arrivés à la situation actuelle? et 2) comment pouvons-nous réussir à augmenter l'emploi, la productivité et la prospérité en général dans un contexte extérieur de plus en plus complexe. L'apparition de relations ouvertement dirigées entre l'entreprise et l'État et appuyées par un nouvel organisme et des pratiques réglées devrait contribuer à fournir quelques réponses et offrir plus de chances à une compréhension plus globale entre tous les groupes importants d'intérêt dans la société.

COMMENT AMÉLIORER LES RELATIONS
ENTRE L'ENTREPRISE ET L'ÉTAT
AU CANADA

"Rien de ce qui est en évolution ne peut demeurer à l'intérieur de son cadre original. C'est comme si on voulait mettre un adulte dans un berceau."

-Edmund Burke

PRÉFACE

Le besoin de compréhension et de coopération entre le secteur privé et le secteur public doit être évident à tous ceux qui croient que l'économie concertée est le système le plus apte à répondre aux besoins actuels du Canada. Néanmoins, peu de personnes sont aujourd'hui satisfaites de la compréhension et de la coopération qui règnent dans notre pays. L'apparition simultanée au cours des dernières années de taux élevés de chômage et d'inflation a fait ressortir le besoin urgent d'élaborer de meilleurs mécanismes consultatifs entre les principaux groupes d'intérêt afin de tendre vers une perception commune des problèmes économiques et une concertation pour en trouver les solutions. Les récentes déclarations et actions du gouvernement fédéral, comme la mise sur pied de la Commission de lutte contre l'inflation, ont fait jaillir frustration et anxiété à un degré jusqu'alors inconnu dans le monde des affaires; il est ainsi d'autant plus urgent de trouver des moyens d'en arriver à un consensus. Dans ces circonstances, les discussions relatives à un mécanisme tripartite possible (entreprise, gouvernement et le monde ouvrier) prennent de plus en plus d'ampleur.

Il n'y a pas de formule magique. Le rapprochement entreprise-État passe par un engagement clair de la part des deux secteurs et le processus sera nécessairement cumulatif, la confiance engendrant la confiance. Il n'y aura pas de coups d'éclat; la maison sera construite lentement, pierre par pierre. Parallèlement, la tâche encore plus globale de développer la compréhension tripartite peut être poursuivie sur une base plus certaine.

Nos recommandations sont du type d'une édification pierre par pierre. Certains maintiendront peut-être qu'elles sont trop systématiques. C'est leur droit. Tout le sujet des relations entre l'entreprise et l'État fait maintenant l'objet de débats si animés (le contexte réel des relations et le besoin pressant d'une plus grande compréhension ayant cédé le pas à l'émotion) qu'une approche systématique du problème est à notre avis le meilleur remède à de tels excès.

Ceux qui cherchent des solutions révolutionnaires ne les trouveront pas dans nos recommandations. Il en est de même pour ceux qui préconisent une discussion des grandes questions des politiques gouvernementales qui entachent les relations (par exemple, les politiques fiscales conflictuelles entre les provinces et le fédéral, les mesures actuelles de lutte contre l'inflation ou la portion des dépenses des gouvernements dans le P.M.B.). A la place, le lecteur trouvera des propositions pour l'édification d'une structure et l'élaboration de mesures précises visant à réduire les chances de mésententes graves et, lorsqu'elles se présentent, à fournir des solutions plus efficaces et plus rapides. Cependant, même avec des mécanismes nouveaux ou améliorés en place, on ne devrait pas s'attendre à ce que tous les différends disparaissent graduellement, car il y aura toujours des nuages au firmament entre les secteurs privé et public, conséquence de méthodes et d'objectifs différents, bien que pas nécessairement incompatibles.

La création d'un climat de confiance entre l'entreprise et l'État ne sera pas facilitée par le fait qu'on doit s'y attacher au moment où les revendications sociales se font de plus en plus insistantes, où les compromis sont difficiles entre groupes de pression plus bruyants; où une partie de la population ne croit plus aux bienfaits de l'entreprise privé; où le gouvernement décentralise; où les travailleurs participent plus à des niveaux traditionnellement réservés aux cadres; où la situation économique internationale exige un plus grand dialogue au Canada entre l'entreprise, le gouvernement et les syndicats et, enfin, où des pressions se font sentir pour élaborer des méthodes viables de répartition des ressources qui suppléeraient et même, dans certains cas, remplaceraient carrément celles du marché.

Les buts du rapport

Notre mandat consiste à décrire l'état actuel au Canada des relations entre l'entreprise et le gouvernement et d'établir dans les grandes lignes des méthodes et mécanismes d'action, d'étude ou de précision qui peuvent améliorer le climat des relations. La raison principale qui motive notre étude est l'impression très répandue, tant chez les dirigeants du monde des affaires que chez ceux du gouvernement, qu'on ne peut espérer trouver des solutions aux problèmes économiques du Canada si les relations demeurent ce qu'elles sont. Lorsqu'on aborde avec des cadres supérieurs le sujet des rapports actuels entre l'entreprise et l'État, et particulièrement au niveau fédéral, leurs réponses vont du mécontentement croissant, de l'incertitude et de la gêne à la colère. Les récriminations l'emportent sur les éloges, bien qu'elles varient en fonction de la connaissance individuelle du fonctionnement du gouvernement et des rapports de chacun avec les fonctionnaires, les députés et les ministres.

Nous étudions d'abord l'évolution au Canada des rapports entreprise-État et les pressions, y compris celles de nature internationale, qui vraisemblablement influenceront les règles du dialogue dans le futur. Ensuite nous examinons les perceptions réciproques du secteur privé et du gouvernement et l'écart considérable qui existe entre eux. Nous évaluons aussi les mécanismes actuels de consultation avant de nous attarder à un nombre de points spécifiques à partir desquels nous formulons des recommandations détaillées pour conclure notre rapport.

Même si à notre connaissance il n'y a pas eu jusqu'à maintenant d'étude globale sur les façons dont se présentent au Canada les relations entre les secteurs privé et public, nous n'avons pas la prétention de tout dire sur le sujet dans ce rapport. Tout premièrement parce que ces rapports sont complexes et toujours en évolution et, ensuite, parce que notre mandat ne s'étend pas à plusieurs éléments importants qui affectent les relations, comme le rôle du parlement, des partis politiques, du monde du travail, des provinces et des municipalités. Nous n'abordons pas non plus l'épineuse question des règlements relatifs aux conflits d'intérêts lesquels, bien que promulgués dans l'intérêt public, peuvent à certaines occasions empêcher une plus grande compréhension entre les secteurs privé et public en entravant partiellement ou complètement la participation des hommes d'affaires au programme de la permutation des cadres et à des commissions, conseils ou autres organismes consultatifs.

Le temps trop court et des ressources limitées nous ont empêché de pousser certains aspects de notre étude jusqu'à leur conclusion. Par exemple, une reprivatisation plus poussée et un plus grand recours au secteur privé par le gouvernement sont des domaines sur lesquels beaucoup de travail a été fait, mais où, à notre avis, il reste beaucoup à faire. Nous nous sommes contentés, dans ces cas de formuler ces solutions prometteuses dans le contexte général des relations entre le secteur privé et le gouvernement de façon à ce qu'elles suscitent, nous l'espérons, assez d'intérêt pour qu'on les étudie plus à fond et qu'on les mette en application.

Enfin, nous sommes conscients d'avoir parfois généralisé à propos des entreprises et des gouvernements, laissant peut-être involontairement l'impression que nous percevons les deux secteurs comme des groupes homogènes. Sur des questions particulières, il est possible de trouver des opinions divergentes à l'intérieur même du "monde des affaires" ou du "gouvernement". Nous parlons souvent du secteur privé comme s'il s'agissait d'un groupe monolithique. En fait, ce secteur est le moins cohérent et le moins bien organisé des principaux groupes intéressés dans le fonctionnement et l'évolution de l'économie, un paradoxe qui démontre la grande diversité des opinions qu'on y rencontre sur beaucoup de points essentiels, comme le débat libre-échange contre protectionnisme. Nous avons tenté d'éliminer les généralisations imprudentes, mais cette mise en garde peut néanmoins prévenir le lecteur de la présence de ce genre de problèmes.

INTRODUCTION

Historique de l'évolution des relations entreprise-État

Tout comme dans la vie de chacun de nous, les mythes jouent un rôle, jusqu'à un certain degré, dans les relations entre le secteur privé et le gouvernement. Un de ces mythes est la croyance très répandue et populaire que ce sont des gens très robustes, vivant dans des régions sauvages, qui ont construit notre pays. Il n'y a pas de doute que ces personnes ont effectivement existé, mais beaucoup de pionniers se regroupaient et travaillaient ensemble à surmonter les difficultés que présentaient le climat et l'immensité du territoire.

Depuis les premiers colons français, les Canadiens ont souvent cherché la prospérité dans des actes collectifs plutôt que dans des initiatives individuelles (une tendance quelque peu plus forte ici qu'aux États-Unis).

Une des thèses de ce rapport découle de cette union des actions collectives et personnelles. L'entreprise privée a été la pierre angulaire de la richesse du Canada en permettant une répartition véritable des ressources et en stimulant les initiatives individuelles au cours des premières années de notre histoire. Cependant, même cette prépondérance du secteur privé n'empêchera pas les projets conjoints et les interventions du gouvernement dans l'économie. Il y a toujours eu des gens au Canada pour vanter les vertus du laissez-faire en matière économique, mais souvent on y tenait beaucoup plus en théorie qu'en pratique. Au cours d'un récent discours, le Premier ministre a résumé la situation unique du Canada:

Les réalisations de notre pays dans sa lutte acharnée au cours des années contre l'immensité du territoire et la dureté du climat, sont de toute évidence remarquables... Dans beaucoup de cas, ces réalisations sont le fruit d'une alliance du gouvernement et du secteur privé qu'on ne retrouve pas dans beaucoup de pays... Nous avons franchement reconnu depuis longtemps au Canada que le pays est si grand, les défis si nombreux et la population si peu nombreuse, pour savoir qu'il nous faut mettre en commun nos ressources d'abord pour survivre dans un climat peu favorable et ensuite pour atteindre des objectifs élevés. Ce n'est pas facile d'opter pour la coopération; pas facile du point de vue du gouvernement. Tout serait beaucoup plus simple (nous n'aurions presque pas à faire appel à la coopération) si le Canada possédait un marché intérieur beaucoup plus important et une infrastructure industrielle capable de satisfaire ce marché.

Les premières entreprises communes du monde des affaires canadien et des gouvernements datent d'avant la Confédération. En effet, c'est un groupe d'entreprises privées et publiques qui ont finalement réussi à relever les défis que présentaient le territoire et le climat, lorsque vint le temps de relier ensemble les colonies de l'Amérique du Nord britannique. Cela est surtout dû à la construction d'un chemin de fer par des entreprises privées avec l'appui considérable du gouvernement et, plus tard, par la fusion de plusieurs sociétés ferroviaires en une société d'État. L'évolution au début du siècle des relations entre les secteurs privé et public fut très différente de ce qu'on avait connu jusque là. Le développement de l'Ouest du Canada et les exigences de la Première Guerre mondiale ont fait naître à l'échelle du pays une économie avec des assises dans les secteurs secondaire et tertiaire. Par contre, la Crise nous a démontré que les outils utilisés pour diriger la nouvelle économie n'étaient plus adéquats; on vit donc apparaître de nouvelles institutions, comme la Banque du Canada en 1935. D'autres mécanismes furent par la suite introduits, tout

particulièrement au cours de la Deuxième Guerre mondiale, pour influencer l'économie du pays. Les hommes d'affaires vinrent jouer un rôle très important à Ottawa dans l'élaboration de nouveaux programmes et la création d'institutions publiques. Ces institutions ont fait la preuve qu'il était possible d'atteindre un haut niveau de production par la coopération entreprise-État en partie parce que la collaboration pendant la guerre avait un objectif précis et commun, soit la victoire militaire, et en partie parce que Ottawa avait institué les mesures de contrôle économique les plus vigoureuses et les plus complètes qu'un gouvernement canadien n'ait jamais instaurées (il a par le fait même "enrôlé" les hommes d'affaires dans le gouvernement).

L'après-guerre

Au cours des années qui suivirent la guerre, l'esprit de coopération qui s'était développé entre l'entreprise et le gouvernement persista malgré la disparition des institutions établies pour diriger l'économie pendant la guerre. Les gens qui avaient travaillé en si étroite collaboration pendant ces années sombres avaient conservé ce sens de la coopération en retournant à leur carrière. Cet esprit de coopération engendra une période généralement harmonieuse dans les relations entre les deux secteurs soit jusqu'à l'apparition de nouvelles pressions à la fin des années 50.

Ces pressions sont en partie dues à des revendications sociales plus fortes de la part du public et à la formation de groupes préoccupés par les problèmes d'environnement, de consommation, etc. En somme, les nouveaux programmes, les pressions exercées par les divers groupes et le nombre des problèmes généralement plus complexes auxquels doivent faire face les gouvernements dans une société de plus en plus pluraliste sont des événements simultanés qui contribuèrent à des contacts plus fréquents et intenses entre les secteurs privé et public. Par exemple, le ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce et ses équivalents provinciaux ne pouvaient plus être le seul point important de communication entre le monde des affaires et les gouvernements; de nouveaux ministères comme celui de l'Environnement ou de la Consommation et diverses agences gouvernementales se sont également intéressés au rôle de l'entreprise dans la société. En clair, la société canadienne s'est fréquemment tournée vers le gouvernement plutôt que vers l'entreprise privée comme moyen de répondre à ses besoins de l'heure*.

Les groupes d'intérêt ont cherché de nouvelles façons d'influencer l'élaboration des programmes gouvernementaux. Par contre, les théoriciens politiques traditionnels continuent à croire que les groupes d'intérêt ne devraient pas avoir de rôle dans l'établissement des priorités gouvernementales ailleurs qu'à l'intérieur d'un parti

* Une étude globale publiée dans Finances nationales 1975-76 de l'Association canadienne d'études fiscales indique jusqu'à quel point les gouvernements provinciaux et fédéral ont aujourd'hui des activités lucratives, des satellites à l'élevage des moutons, et même spéculatives où ils peuvent réaliser à la fois un bénéfice d'exploitation et une plus-value sur l'investissement.

politique et lors du scrutin électoral. Néanmoins, les pressions qu'exercent les groupes d'intérêt pour faire connaître leurs points de vue d'autres façons sont déjà fortes et la plupart intensifient leurs demandes de nouveaux moyens assujettis au contrôle du parlement. Le monde des affaires et le monde ouvrier ne font pas exception à cette tendance générale parmi les groupes d'intérêt.

Au cours des dernières années, la tendance vers une plus grande intervention des gouvernements dans le fonctionnement du marché s'est accélérée à cause de la menace d'une pénurie dans certains secteurs de l'économie (le plus connu étant l'énergie) et de la demande plus forte de capitaux avec ses effets sur le taux de change du dollar canadien. Lorsqu'on croit que les ressources sont illimitées (une idée très répandue au cours du quart de siècle qui a suivi la guerre), il est normal de penser que tous les programmes peuvent être implantés plus ou moins rapidement sans qu'on ait à craindre de conflits majeurs. Cependant, lorsqu'il y a disette, ou qu'on la laisse se produire, ce système doit être remplacé. Dans ces circonstances, les gouvernements estiment qu'il est nécessaire de réglementer la répartition des ressources pour assurer un progrès économique continu et éviter les goulots d'étranglement. Il en découle des choix politiques de plus en plus difficiles parmi des besoins plus pressants les uns que les autres, en partie le résultat du peu d'empressement à permettre au mécanisme des prix de régler le flux des investissements en vue, soit de produire davantage, soit de trouver des produits de remplacement. Dans un sens, la croissance économique pourra être assurée par une restructuration plutôt que par une simple expansion. La restructuration exige des transferts majeurs de ressources d'un secteur à l'autre, mais ces choix que devront faire les gouvernements comportent une plus grande possibilité de conflit.

Incidence des

facteurs externes

Enfin, à plusieurs égards, les tendances changeantes du commerce et des investissements internationaux ont aussi incité davantage les gouvernements à intervenir. Les problèmes de coordination entre nos politiques intérieure et extérieure et l'intérêt que portent de plus en plus à la scène internationale presque tous les ministères fédéraux et un grand nombre de ministères provinciaux résultent en partie de l'interdépendance croissante entre les pays, de la complexité toujours plus grande du contexte du commerce international et des investissements (attesté par le nombre croissant d'organismes économiques intergouvernementaux) et du nombre des sociétés multinationales. La position du Canada dans le commerce international est une question très importante pour le monde des affaires, le gouvernement et le monde du travail à cause du besoin pressant d'améliorer notre rendement (les exportations représentent 21% de notre P.N.B., une portion plus élevée que dans tout autre pays industrialisé).

Jusqu'à tout récemment, le Canada profitait de quelques privilèges dans le commerce international. Le traitement préférentiel accordé au Canada sur les marchés du Commonwealth n'existe pour ainsi dire plus. A la place, nous faisons face à des obstacles puisque d'autres zones commerciales et des unions douanières se forment (par ex. la Communauté économique européenne et ses États associés,

l'Association latino-américaine de libre échange, l'Association de libre échange des Caraïbes, le bloc des pays de l'Est, etc). Le Canada, en quelque sorte isolé parmi les pays industrialisés, n'est membre d'aucun de ces nouveaux regroupements régionaux. Le rôle des pays en voie de développement change aussi alors qu'ils cherchent, par leurs propositions d'un "nouvel ordre économique international", à obtenir des concessions du monde industrialisé en échange de leurs ressources et des possibilités d'investissement dans leurs pays.

Ces développements se produisent au moment où le Canada s'est fixé comme objectif d'exporter des biens ayant subi une transformation plus poussée. Le Canada s'est donc attaché au cours des séances successives de négociations du GATT à réclamer une libéralisation du commerce au moyen d'une réduction des tarifs douaniers et l'abolition des barrières non tarifaires. Le Canada a abordé les présentes négociations en préconisant le maximum de libéralisation du commerce et avec l'objectif d'éliminer ou de réduire au minimum les barrières commerciales en procédant industrie par industrie. En outre, le Canada cherche à conclure (à l'intérieur du GATT) des ententes spéciales pour pénétrer les marchés lucratifs de la Communauté européenne et du Japon qui, même s'ils n'accordent pas de privilèges spéciaux, devraient faciliter la coopération économique et compenser tout au moins en partie les préférences perdues et les nouveaux obstacles. De plus grandes relations avec la CEE et le Japon peuvent aussi permettre un meilleur équilibre de l'ensemble du commerce du Canada lequel est devenu si dépendant des États-Unis - la "troisième option" envers laquelle certains membres du secteur privé sont sceptiques.

Le Canada conserve toujours beaucoup de points forts sur le marché international, mais les changements récents, lorsque réunis, présentent un défi considérable. Il est évident que les Canadiens devront faire la lutte à leurs concurrents de façon plus efficace sur les marchés étrangers et tout particulièrement en ce qui concerne les biens transformés et les produits manufacturés. Par exemple, le "lien contractuel" avec la Communauté européenne existe, mais il demeure plus un concept qu'une réalité. Du reste, le lien n'est pas seulement une affaire commerciale parce que le commerce devient dans une grande mesure une fonction d'autres liens industriels comme les licences, les investissements, les échanges technologiques, les entreprises en commun, la coopération sur des marchés tiers, etc.

La question consiste donc à savoir comment nous pouvons le mieux nous organiser sur le plan intérieur pour faire face aux nouveaux défis commerciaux et tirer le maximum dans le futur des chances qui s'offrent à nous à l'étranger. Les développements des interventions plus marquées de la part des gouvernements dans les ententes commerciales internationales et s'associeront aux pressions internes pour rapprocher l'entreprise et l'État. La tâche de modifier des méthodes commerciales bien implantées et de diversifier au même moment notre structure industrielle ne peut réussir sans d'une part une plus grande coopération entre le secteur privé et le secteur public et d'autre part l'harmonie qui caractérise les relations entreprise-État chez un si grand nombre de nos concurrents.

CONTEXTE FUTUR POSSIBLE DES RELATIONS ENTREPRISE-ÉTAT

Situation future possible

Il est hasardeux de prédire le contexte future des relations entre les secteurs privé et public. Le Conseil économique et des centres de recherche privés ont néanmoins formulé des hypothèses sur l'économie. Ils s'accordent généralement pour dire que l'accroissement de la population et par conséquent du nombre des travailleurs sera moins rapide au cours des quinze ou vingt prochaines années. La croissance à la fois de l'offre et de la demande de biens et de services peut aussi être plus faible qu'au cours des dernières décennies, en partie à cause d'une plus faible croissance de la main-d'oeuvre, une demande plus forte de capitaux pour la production de biens de base en un climat commercial incertain sur la scène internationale. Les occasions d'exporter peuvent être plus grandes si les conclusions des actuelles négociations commerciales multilatérales nous sont propices, mais ces gains pourraient être partiellement annulés si le Canada se voyait isoler des blocs commerciaux.

A la lumière de ces prévisions nécessairement très schématisées, nous pouvons formuler des hypothèses sur les futures relations entre le secteur privé et le gouvernement:

- le rendement économique du Canada sera moyen, tout comme dans certains pays occidentaux, mais certainement en dessous de ce qu'espèrent la plupart des Canadiens, et la croissance demeurera hypothétique; la coopération entre l'entreprise et le gouvernement sera dans ce contexte plus importante que jamais depuis la guerre;
- comme il y aura une pénurie de main-d'oeuvre, résultat d'une baisse de la population active et un sérieux danger pour les années 1990, des efforts considérables devront être faits pour encourager les travailleurs à se déplacer et à se recycler;
- il peut être nécessaire de bien choisir le moment de lancer les grands projets, pas nécessairement par de nouvelles agences gouvernementales, mais plutôt par les organismes de réglementation déjà en place;
- un vieillissement de la population signifie qu'au cours des 25 à 30 prochaines années le fardeau des programmes sociaux demeurera stable ou diminuera, alors qu'après, cependant, il s'accroîtra sensiblement puisque les nouveau-nés d'après-guerre atteindront l'âge de la retraite;
- les prises de décision deviendront de plus en plus complexes devant la rareté croissante des ressources et l'interdépendance des pays en ce qui concerne les approvisionnements de base; l'impact de ces facteurs pourra être atténué si les prix ne sont pas réglementés et si on facilite les investissements au moment opportun.

Ces circonstances peuvent orienter les rapports entre le secteur privé et le gouvernement dans beaucoup de directions, et rien n'est inévitable en ce sens que l'avenir est lié aux mesures prises maintenant. Néanmoins, un futurologue de l'institut Saint-Laurent estime que:

"le gouvernement et le monde des affaires doivent jeter les bases de . . . la planification. Une évaluation doit être faite du potentiel économique du Canada à long terme . . . La planification sous-entend des capitaux [et du crédit] . . . Le gouvernement participera à la création d'un contexte économique où les investissements privés auront un meilleur rendement dans les secteurs que favorise le gouvernement . . . Tout programme privé d'incitation sera sans aucun doute appuyé par le gouvernement qui cherche à investir directement dans des secteurs jugés d'intérêt national, mais dans lesquels les investisseurs privés ne veulent s'aventurer."

Toutes les prévisions peuvent être discutées sauf un point; le rôle des gouvernements dans l'économie canadienne ira en s'intensifiant à cause des pressions internes et externes. Le régime d'économie mixte restera longtemps en vigueur; la mise sur pied de la Commission de lutte contre l'inflation et tous les règlements qui l'entourent le prouvent. Le contrôle des prix et des salaires draine maintenant une partie importante du temps et de l'énergie des cadres supérieurs, une accusation rendue seulement moins troublante par la nature temporaire des contrôles.

Enfin, après avoir tracé dans les grandes lignes les relations entre les secteurs privé et public, le contexte international et les influences futures possibles sur les rapports entre les deux groupes, nous abordons maintenant la nature du dialogue dans les États membres de l'OCDE.

Institutions
propres à
chaque pays

Notre étude laisse supposer que, pour différentes raisons, l'harmonie entre les deux secteurs*, et dans beaucoup de cas avec le monde du travail également, a atteint un haut niveau dans la plupart des

* Par exemple, le ministère américain du Commerce a publié en 1972 une étude sur les relations entre le gouvernement et le secteur privé au Japon (Japan: The Government-Business Relationship). On y examine en détails le fait que les hommes d'affaires japonais se sont fait à l'idée qu'il y aura dorénavant un dialogue permanent entre les dirigeants du monde des affaires et les hauts-fonctionnaires du gouvernement, et qu'aucun des deux groupes n'imposera de décisions à l'autre ou ne se lancera dans des projets importants sans consulter l'autre. Le patronat japonais dans l'ensemble ne s'oppose pas à ce que le gouvernement intervienne activement dans l'économie. On ne retrouve pas l'attitude de lutte qui caractérise la position des hommes d'affaires américains.

pays industrialisés. Cependant, même si nous admirons leurs succès, il y a peu de choses d'un point de vue pratique qui peuvent être copiées intégralement parce que les institutions sociales, y comprise les relations entre les secteurs privé et public, ne peuvent être implantées facilement d'un pays à l'autre. Elles sont trop le fruit de l'histoire et un reflet de tout le tissu social d'un pays pour pouvoir s'appliquer aisément aux autres. Nous voyons dans les succès des autres un besoin de modifier notre situation, mais nous reconnaissons aussi la nécessité d'élaborer des pratiques et de mettre sur pied des institutions qui s'adoptent à nos circonstances particulières et aux contraintes de nos structures sociales, politiques et économiques (par ex. les lois canadiennes contre les coalitions sont beaucoup plus sévères que celles de la plupart des pays européens et peuvent entraver plus fortement les chances des entreprises canadiennes de présenter des opinions communes au gouvernement qu'en Europe).

Même si nous ne pouvons pas imiter servilement leurs méthodes pour les raisons déjà mentionnées, on peut dire que la très grande majorité des institutions du monde occidental tirent profit des exemples étrangers. Il est donc permis de penser qu'au moins une partie du contexte futur des relations entreprise-État sera plus ou moins imprégnée des méthodes maintenant utilisées ou en voie de l'être dans les autres pays.

Avec ces éléments en tête, nous examinons comment les autres pays industrialisés réussissent à susciter la compréhension et la coopération entre le secteur privé et le gouvernement. On trouve à l'annexe I un bref examen de la situation qui prévaut dans plusieurs pays de l'OCDE*.

Parmi les pays analysés à l'annexe I, il est fait généralement mention que le succès d'une politique industrielle dépend de contacts étroits et permanents entre le gouvernement et l'industrie. Les programmes peuvent être élaborés seulement en ayant une compréhension des objectifs et des problèmes de l'autre partie basée sur une information factuelle. Les politiques gouvernementales peuvent être mises en application de façon satisfaisante avec la collaboration de l'industrie s'il y a compréhension et respect mutuels et un consensus très large sur les objectifs sociaux et économiques et sur les mesures nécessaires pour les atteindre.

* La majeure partie de ces renseignements provient du rapport de l'OCDE intitulé "Objectifs et instruments des politiques industrielles: Une étude comparative" (1975), de celui du Conseil économique du Canada intitulé "Les organismes de consultation économique" (1971) et des documents préparés pour la Conférence sur les relations entre le gouvernement et l'industrie qui s'est tenue en février 1976 à Ditchley en Angleterre.

Certains pays occidentaux ont des mécanismes pour amener le secteur privé, le monde du travail et d'autres groupes d'intérêt à participer à la formulation d'une politique industrielle et économique. L'organisme chargé de cette mission peut être un conseil consultatif sur la politique économique avec des subdivisions pour chaque branche de l'industrie**. Parfois, on trouve à côté de ces conseils économiques un organisme distinct qui s'occupe spécifiquement de la politique industrielle. Les divers groupes consultatifs font normalement des recommandations au gouvernement et ont fréquemment le droit d'être consultés pour l'élaboration de projets de lois et de règlements dans leurs domaines. Dans quelques pays de l'OCDE, ils ont des outils importants pour effectuer des recherches, des prévisions et des analyses économiques; cela fait d'eux des éléments clés dans la planification des programmes. Dans certains cas, les conseils ne font pas seulement jouer un rôle de conseiller auprès des gouvernements, mais aussi invitent des représentants du gouvernement à se joindre à eux (avec des gens du secteur privé, des syndicats, etc.). Les organismes consultatifs ne forment pas évidemment le seul genre de mécanismes de consultation. Les propositions relatives à une politique peuvent être envoyées directement par le gouvernement aux organisations patronales ou syndicales pour recueillir leurs commentaires; et des commissions spéciales d'enquête groupant les intérêts concernés peuvent être formées pour examiner un ou des aspects particuliers d'un programme, etc.

D'autres pays
dirigent
ouvertement
les relations
entreprise-État

Les exemples à l'annexe I nous donne une idée de la variété des techniques employées pour réaliser l'objectif fondamental, c'est-à-dire une compréhension mutuelle et un engagement à exécuter un programme économique. Une conclusion se dégage cependant de ces différents exemples. Elle est d'une importance capitale. Il s'agit également d'une différence fondamentale par rapport à la situation canadienne. Cette conclusion est donc que les relations entre les secteurs privé et public (et généralement le monde du travail) sont des rappports dirigés consciemment. Elle n'a pas ce caractère spécial, ou accidentel, ou encore de replâtrage. C'est voulu et c'est dirigé d'un commun accord.

LES RAPPORTS ENTREPRISE-ÉTAT AU CANADA

A. Le point de vue de l'entreprise

Nous avons jusqu'ici examiné l'évolution des relations entre le secteur privé et le secteur public au Canada, émis des hypothèses sur les tendances futures et noté quelques distinctions entre l'approche du Canada et celles d'États membres de l'OCDE. Nous voulons maintenant

** Un récent rapport préparé par le ministère fédéral du Travail (le rapport Connaghan) traite en détails des méthodes tripartites de consultation en Allemagne et essaie de voir si on peut les adapter aux besoins actuels du Canada.

donner plus de détails sur les vues des leaders du secteur privé canadien; à cet effet nous avons recueilli les commentaires suivants:

- La coordination du secteur privé et du secteur public est une condition essentielle si on veut connaître quelques succès dans le développement industriel au cours des années 70 . . . mais trop de rapports entre le gouvernement et l'industrie continuent à être empreints d'antagonisme, tout comme si nous n'avions pas des objectifs communs.
- "Moins il y aura d'interventions gouvernementales, mieux cela vaudra".
- "Mais en réalité le système est bon et la collaboration, excellente. J'ai remarqué évidemment que beaucoup de gens écrivent maintenant à propos de la piètre qualité des rapports entre les secteurs privé et public, mais c'est dans une grande mesure une invention de la presse."
- "La consultation gouvernementale auprès des entreprises se détériore depuis plusieurs années . . . Aujourd'hui, on ne sait plus dans quelle direction le gouvernement veut que nous allions ou ce qu'il veut qu'on fasse; nous planifions dans le vide."
- "Dans nos relations avec le gouvernement, nous gagnons les petits points et perdons les gros."
- "Le secteur privé joue un rôle fondamental dans la prospérité économique du Canada. Les entreprises sont une composante de notre société. Il m'est souvent venu à l'esprit que les gens du gouvernement nous accusent sans nous avoir entendu et croient que nous poursuivons uniquement des objectifs égoïstes. Nous avons aussi une conception de l'intérêt national et nous voulons fournir nos connaissances, mais nous en sommes empêchés par l'absence de vrais mécanismes pour le faire."

Ces quelques commentaires illustrent la diversité des opinions des hommes d'affaires sur leurs relations actuelles avec le gouvernement. Il est évident que la plupart de nos entrevues avec eux, de même qu'une enquête rapide auprès de la presse, confirment les perceptions différentes des hommes d'affaires à l'égard du gouvernement et même, dans quelques cas, de l'absence de compréhension mutuelle à partir de laquelle il serait possible de poursuivre des objectifs communs dans une politique économique. Toutefois, bien que les opinions soient différentes, le message concernant le rôle des gouvernements est largement hostile et les hommes d'affaires influents critiquent généralement l'état actuel du dialogue. Il est imprudent de généraliser, mais notre enquête ne laisse aucun doute que beaucoup d'hommes d'affaires partagent, tout en s'exprimant différemment, les points de vue suivants:

Les vues du
secteur privé

- un rejet de l'idée que le secteur privé n'est qu'un autre groupe d'intérêt et de son corollaire que le monde des affaires et les syndicats créent ensemble les assises économiques nécessaires pour l'existence de groupes d'intérêt;
- la peur de ne pas savoir comment prendre position entre le système de marché fondé sur les investissements d'une part et le "socialisme" d'autre part. On croit que les gouvernements soustraient des sommes de plus en plus importantes aux producteurs pour les consacrer aux éléments les moins productifs de la société;
- certains hommes d'affaires croient qu'il n'y a ni vue concertée sur l'économie ni même de données communes accessibles pour en élaborer une;
- d'autres groupes dans la société - les syndicats, les média et surtout les gouvernements ont accru leur influence et leur pouvoir vis-à-vis des entreprises; conséquemment des décisions d'ordre économique sont maintenant prises par ceux qui n'ont à tenir compte ni de lois restrictives du genre de celles imposées au secteur privé, ni des lois du marché;
- les programmes économiques des gouvernements semblent souvent mal conçus, à court terme ou ambigus; des lois et des règlements complexes sont déposés à un tel rythme est impossible de tous les connaître à moins d'y consacrer beaucoup des énergies normalement réservées à la gestion. Par exemple, un grand nombre d'hommes d'affaires croient que le programme de lutte contre l'inflation entraîne des frais généraux importants, et quelqu'en soit l'intention, que le programme a un coût caché important en terme d'heures qu'il draine des tâches plus normales de direction de l'entreprise;
- on ne comprend pas dans certains milieux du gouvernement ce qu'est le commerce; conséquemment, ils formulent parfois des demandes ou imposent des restrictions qui sont mal gérées, superflues et beaucoup trop onéreuses au double point de vue du temps et de l'argent; les agences de réglementation continuent d'exister même lorsqu'elles n'ont plus aucune utilité;
- la multiplication des ministères et des organismes aux deux paliers de gouvernement entraîne souvent un chevauchement des responsabilités, un cloisonnement, un manque de coordination et, tout au moins pour l'observateur, une grande confusion dans les communications;
- l'adoption par le gouvernement de mesures rétroactives augmente l'élément d'incertitude dans les décisions des entreprises (particulièrement en ce qui concerne les investissements) et les "règles du jeu" sont parfois modifiées une fois les décisions importantes prises;

- on a bien tenté à quelques occasions des consultations sur des projets de loi, mais rien, ou à peu près, nous indique que les points de vue du secteur privé ont été sérieusement étudiés, et même lorsqu'ils l'ont été, aucune explication valable n'a suivi leur rejet. Le trop grand secret dont s'entourent les gouvernements est souvent perçu comme la cause de ce blocage dans les communications;
- les gouvernements n'ont pas encore conçu de système efficace de répartition des responsabilités, de gestion interne et de contrôle (tous des facteurs qui contribuent, selon certains, aux ententes irréalistes aux chapitres des salaires et des caisses de retraite dans la Fonction publique fédérale);
- élément peut-être plus essentiel, beaucoup d'hommes d'affaires croient que les gouvernements sont devenus trop gros et accaparent une portion de plus en plus importante des augmentations de ces revenus. Ce point de vue est si répandu et si présent dans le dialogue entre l'entreprise et l'État, qu'il devient un sujet émotionnel. Il nous est impossible d'en étudier tous les aspects, mais étant donné son omniprésence, il serait irréaliste de l'ignorer.

Beaucoup d'hommes d'affaires font mention des récentes difficultés de la Grande-Bretagne et craignent que le Canada ne soit déjà sur la même voie, impasse qu'ils attribuent à des programmes de bien-être social trop coûteux, à la baisse de productivité, à une bureaucratie trop lourde et au fait que le gouvernement n'a pu empêcher le pays de vivre au-dessus de ses moyens. Ce danger de récession demeure très présent à l'esprit de certains hommes d'affaires et mène, dans certains cas, à une grande hostilité envers toute intervention gouvernementale dans l'économie.

Au moins une partie de cette crainte peut être attribuée à l'incompréhension des structures du gouvernement et, aspect encore plus important, des forces qui s'affrontent lors de l'élaboration des programmes gouvernementaux. Les quelques hommes d'affaires qui ont étudié ces questions, bien que toujours convaincus que la politique économique du gouvernement est mal orientée, admettent toutefois qu'il y a beaucoup de secteurs où une plus grande intervention du gouvernement est justifiée. Ils se sont d'ailleurs mis à la recherche de moyens pour susciter un meilleur dialogue. Certains hommes d'affaires ont consacré beaucoup de temps et d'énergie à l'étude de solutions comme des mécanismes de consultation plus efficaces, l'octroi de ressources à la recherche, des programmes d'éducation du public et l'engagement politique. Bien que généralement découragés des résultats des consultations avec les gouvernements, ils ne discréditent pas les futures initiatives du gouvernement pour rendre les discussions avec l'entreprise plus profitables. Toutefois, même ces hommes d'affaires expérimentés et informés sont de plus en plus fondamentalement entre les objectifs politiques à court terme et les objectifs économiques à long terme.

Les attitudes mentionnées plus haut se retrouvent chez les directeurs, et de la grande, et de la petite entreprise, bien que les rapports avec les gouvernements les touchent de façon différente. Les grandes sociétés souffrent du fait que leurs relations avec les gouvernements sont très fréquentes et portent sur tous les points. Les petites entreprises, de leur côté, sont peut-être touchées de façon plus cruciale. Par exemple, le résultat d'une seule rencontre avec une agence de réglementation peut faire la différence entre la faillite et la survie.

Les divergences d'opinions entre le secteur public et le secteur privé apparaissent le plus clairement dans les grandes questions (par ex. l'impôt, la concurrence, les tarifs etc.). Sur les questions relatives aux opérations quotidiennes des entreprises et autres points particuliers, beaucoup d'hommes d'affaires et d'associations commerciales reconnaissent qu'il y a une amélioration graduelle en ce qui concerne la facilité des rapports avec les fonctionnaires. Certains hommes d'affaires sont encouragés de voir qu'on utilise de plus en plus certains outils de consultation (par ex. les livres verts ou blancs, les groupes de travail conjoints, les conseils consultatifs, etc.), mais d'autres considèrent ces améliorations banales par rapport aux difficultés qu'ils ont à se faire entendre dans l'élaboration des politiques économiques majeures.

B. Le point de vue du gouvernement

Il est plus difficile de cerner les attitudes des personnes dans le gouvernement à l'égard du monde des affaires. Ils sont beaucoup moins empressés que les hommes d'affaires à exprimer leurs points de vue: les fonctionnaires parce qu'ils doivent exprimer nécessairement des opinions allant dans le sens de la politique du gouvernement en place, et les ministres parce qu'ils sont membres d'un cabinet qui doit présenter une approche assez uniforme à l'égard des divers intérêts dans la société, y compris le secteur privé, pour être efficace. Cependant, on peut probablement dire que les opinions à l'égard du secteur privé sont aussi variées que celles du secteur privé à l'égard du gouvernement. Ils vont d'un grand manque de confiance à la coopération enthousiaste.

Les vues du gouvernement

Parmi ces opinions variées, un grand nombre de fonctionnaires, et même une partie du public, estiment que le rôle des gouvernements est celui d'un arbitre entre des secteurs de la société en luttent les uns contre les autres. Bien que des gens aient exprimé des doutes à l'égard de ce rôle d'arbitre avec l'apparition récente des "gros gouvernements", certains fonctionnaires n'en demeurent pas moins convaincus qu'une plus grande franchise avec les différents groupes serait incompatible avec leur impartialité.

Dans ce sens, les hommes d'affaires ne forment aux yeux du gouvernement qu'un des nombreux groupes d'intérêt dans la société. Le fait qu'ils produisent la plus grande partie des biens du pays ne leur accorde aucun privilège particulier. Si on pousse le raisonnement un peu plus loin, les hommes d'affaires ne sont plus que des personnes ayant à coeur leurs seuls intérêts lesquels, bien qu'on reconnaisse qu'ils soient essentiels, n'en sont pas moins étroits et rarement en accord avec l'intérêt collectif. Par contre, les gouvernements sont perçus comme des institutions devant toujours respecter l'intérêt collectif.

Certains fonctionnaires admettent que tout ne tourne pas rond du côté des gouvernements dans leur animation de la coopération, mais ils ajoutent que les problèmes de structure, de coordination et de gestion sont communs à tous les gouvernements du monde et que le même phénomène se manifeste dans les grandes sociétés. Ces fonctionnaires estiment aussi que le secteur privé a perdu de sa crédibilité en ne réussissant pas à convaincre le public que ses intérêts et ceux de la société en général coïncident fréquemment. Beaucoup attribuent cet échec à l'attitude défensive des associations commerciales et à leur incapacité de donner des conseils clairs aux gouvernements. Si des fonctionnaires et des hommes politiques comprennent que les membres d'une association commerciale ont parfois des intérêts différents, voire conflictuels, d'autres par contre demeurent insensibles aux difficultés inhérentes au caractère disparate de ces organisations. Ils ne reconnaissent pas toujours non plus les efforts qu'il faut déployer pour formuler des opinions qui à la fois satisferont les membres d'une association et sont suffisamment claires pour être utiles aux gouvernements.

D'autres plus catégoriques croient que les mécanismes du marché conviennent de moins en moins pour prendre certaines décisions d'ordre social. Selon eux, les ressources doivent principalement être réparties par les gouvernements plutôt que par le biais du marché. Leur approche met l'accent sur la responsabilité qu'ont les gouvernements d'appuyer la croissance économique, de corriger les inégalités régionales ou sociales en ce qui concerne une foule de droits (comme l'éducation et les soins médicaux) et de lutter contre les tendances nouvelles aux monopoles ou aux oligopoles. D'autres voient dans les gouvernements le "défenseur de l'homme de la rue" contre les grandes sociétés plus intéressées à le pousser à acheter qu'à satisfaire ce qu'ils croient être ses vrais besoins. Ils se préoccupent aussi du fait que si le mécanisme des prix peut mesurer de façon exacte les coûts et les bénéfices, il peut ignorer certains coûts sociaux dans le processus de production avec comme résultat que ces coûts sont défrayés non par l'utilisateur, mais par le public en général. Pour trouver des solutions à ce problème, ils suggèrent des méthodes additionnelles de calcul de l'impôt et plus d'échanges de renseignements entre le secteur privé, le monde du travail et, bien entendu, le gouvernement.

Résumé

Bref, les opinions du secteur public et du secteur privé à l'égard de leurs relations réciproques sont très opposées à une époque où, comme on l'a dit précédemment, il est impérieux qu'ils coopèrent plus que jamais auparavant s'ils veulent relever les défis à venir.

C. MÉCANISMES ACTUELS DE CONSULTATION ENTRE L'ENTREPRISE ET L'ÉTAT AU CANADA

Mécanismes fédéraux de consultation

Il y a quelques années, en réponse à la Chambre de Commerce qui réclamait une plus grande consultation entre l'entreprise et le gouvernement fédéral, le Premier ministre, en mentionnant le fait que quelques centaines de comités, de commissions et autres groupes existaient déjà, souleva implicitement la question de savoir comment améliorer leur fonctionnement. Nous avons énuméré dans l'annexe II quelques organismes du gouvernement fédéral, énumération qui en

démontre la grande diversité. Cependant notre enquête sommaire sur ces organismes (effectuée pour scruter les divergences de vues notées plus tôt) cherche à préciser les faits. En plus de ceux mentionnés dans l'annexe II, il y a une multitude de comités conjoints spécialisés, de conseils ou groupes dans d'autres ministères et agences qui font un travail utile, nécessitant souvent une très grande compétence. Nous essayons ici d'énoncer les grandes lignes de l'art de la consultation, plutôt que d'en étudier toutes les formes.

Malgré le grand nombre et la diversité des groupes conjoints, quelques principes généraux peuvent être énoncés sans trop de risques pour expliquer partiellement les succès des uns, les échecs des autres et les défauts des organismes gouvernementaux en général. On peut donc dire que:

- a) la consultation fonctionne le mieux lorsque tous les ministères principalement concernés et tous les groupes touchés par les nouvelles mesures y participent. Dans la pratique, cependant, ce n'est pas toujours ce qui se passe. Il est aussi important que l'élaboration des programmes soit reliée au processus de consultation afin que les résultats soient clairement le fruit des discussions. Sur la plupart des sujets, et particulièrement ceux qui touchent le monde des affaires, cela signifie que plusieurs ministères (souvent représentés par les ministres et des hauts-fonctionnaires) devraient constamment participer à toutes les consultations importantes. Dans les faits, cependant, cela ne se produit pas souvent. Il s'agit là, à notre avis, du plus sérieux problème en ce qui concerne les efforts de consultation du gouvernement fédéral;
- b) pour bien fonctionner, le processus de consultation doit être le plus régulier et le mieux connu possible. Lors d'entretiens, les associations commerciales ont attiré notre attention sur les difficultés qu'elles éprouvaient à atteindre un consensus sur des questions particulières. Si elles ne savent pas à quel moment on ira les consulter et qui le fera, il est très difficile pour elles de se préparer à temps;
- c) les consultations les plus utiles sont celles dont on connaît bien les objectifs. Bien que des discussions d'ordre général soient sans doute nécessaires, c'est sur les résultats obtenus qu'on fait de part et d'autre l'appréciation finale. Si les résultats ne peuvent être raisonnablement confrontés à un objectif raisonnablement clair, le moral tombera tôt ou tard.

Exemples provinciaux de consultation

Les modes officiels de consultation entre le monde des affaires et les gouvernements provinciaux sont variés. Par exemple, dans les provinces de l'Atlantique, les conférences des Premiers ministres se sont très longtemps tenues immédiatement après celles du Conseil économique des provinces de l'Atlantique afin que les données de l'organisme puissent servir dans les discussions des Premiers ministres. De son côté, l'Ontario a mis sur pied un conseil économique qui promet d'être un mécanisme très efficace; cette province a aussi fait appel aux talents de l'entreprise privée dans certains secteurs d'activité publique (l'exemple par excellence est le Comité ontarien sur la productivité du gouvernement en 1971). Enfin en Alberta, le gouvernement s'est mérité les éloges des hommes d'affaires pour les

récentes décisions sur les prix des ressources (contrairement aux décisions précédentes lorsque les consultations n'étaient pas adéquates à leur sens) et pour avoir invité des personnes du secteur privé à se joindre à la Fonction publique provinciale.

Les efforts de consultation des entreprises

Les associations sont pour beaucoup de petites et de moyennes entreprises le principal moyen de s'associer aux programmes des gouvernements. Les grandes entreprises sont souvent en mesure de traiter directement avec le gouvernement en rassemblant les experts et le personnel nécessaires à cet effet. Toutefois, il y a beaucoup de travail à accomplir pour bien structurer les services des affaires publiques et leur donner plus de poids au sein des sociétés canadiennes. Les conseils des avocats, des comptables et des conseillers en affaires publiques peuvent être fréquemment utiles pour déterminer comment, quand et où le conseil sera offert ou une information sera demandée, mais aucun conseiller ne peut remplacer vraiment un service interne efficace des affaires publiques.

Il y a deux types importants d'associations commerciales au Canada. Il y a d'abord les quelques associations "horizontales" qui recrutent des membres dans toutes les industries (par ex. l'Association canadienne des manufacturiers, l'Association des exportateurs canadiens, la Canadian Federation of Independent Business, la Chambre de commerce du Canada, le Conseil du Patronat au Québec, etc.) et ensuite le grand nombre d'associations "verticales" qui se limitent chacune à un secteur de l'industrie (par ex. l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, la Canadian Petroleum Association, l'Association canadienne des fabricants d'équipement de bureau, etc.). A cette liste s'ajoute quelques organisations où les entrepreneurs participent avec d'autres groupes d'intérêt comme les syndicats (par ex. l'Institut Niagara, l'Association canadienne d'études fiscales, l'Institut Fraser, le C.D. Howe Research Institute, le Conference Board, etc.).

Les associations horizontales s'occupent habituellement des grandes questions économiques et sociales qui touchent leurs membres (souvent par l'entremise de sous-comités spécialisés) et font connaître leurs opinions sur ces questions à la fois aux gouvernements et au grand public dans le but de gagner leur appui. Elles ont connu du succès dans certains cas. En général, cependant, à cause des difficultés éprouvées à concilier des opinions conflictuelles dues à l'éloignement géographique, à des moyens de recherche professionnels insuffisants et aux différences de taille et de type d'entreprises, aucune de ces associations horizontales n'est devenue le porte parole incontesté du "monde des affaires".

Il est souvent fait mention que les associations commerciales doivent se rendre au plus petit "dénominateur commun" dans la formulation de leur position. Nous croyons que la difficulté, là où elle existe, provient surtout de l'éloignement physique et les différences entre les entreprises, plutôt que de la direction et des orientations des associations. Puisque le Canada est un des pays les plus complexes à gouverner au monde, il est de même difficile de trouver un groupe d'intérêt canadien en mesure de s'identifier à toutes les régions du pays. Dans le cas du secteur privé, le haut pourcentage de contrôle étranger à l'intérieur d'une industrie et l'influence qu'exerce ces sociétés étrangères peuvent parfois aggraver ce genre de problèmes.

En ce qui concerne les associations verticales ou sectorielles, c'est très différent. Dans la plupart des cas, ces organisations furent mises sur pied principalement pour fournir des statistiques et d'autres services aux membres sur des points communs. Au moment où la majorité de ces associations furent fondées, les relations avec les gouvernements n'étaient ni si complexes, ni si essentielles qu'elles le sont aujourd'hui. Malgré leur spécialisation, les services qu'elles rendent à leurs membres sont souvent très complets (par ex. le personnel de l'Association des producteurs de pâtes et papiers compte 70 personnes). Les succès qu'elles connaissent dans leurs rapports avec les gouvernements, bien que peu souvent assombris par des intérêts conflictuels entre les membres, dépendent d'une variété de facteurs dont la qualité du personnel, des ressources de recherche, la représentativité dans l'industrie, etc. Ces facteurs varient considérablement d'une association à l'autre.

Lacunes dans les
efforts de
consultation de
l'entreprise

A notre avis, et c'est celui aussi de beaucoup des hommes d'affaires que nous avons rencontrés, la plupart des associations ne connaissent pas tout le succès qu'elles voudraient dans leur rôle d'intermédiaire entre leurs membres et les gouvernements. Si c'était faux, l'"écart de perception" ne serait pas aussi grand. L'incompréhension généralisée du public à l'égard de la vraie nature du profit et de l'entreprise - une ignorance qui préoccupe grandement les cadres supérieurs - serait au moins atténuée par un point de vue présenté de façon intelligente et claire. Certains hommes d'affaires vont plus loin dans le but de promouvoir un enseignement public plus valable de l'économie et du commerce en général en donnant leur appui à la récente Fondation canadienne pour l'enseignement de l'économie.

Ces apparentes lacunes dans les associations commerciales ne peuvent être attribuées entièrement aux causes qui nous viennent immédiatement à l'esprit. Nous avons pu remarquer, lors de nos entrevues, que la qualité du personnel variait énormément et que les moyens de recherche sont souvent insuffisants même s'il ne faut pas généraliser car certaines industries sont très bien équipées (l'Association canadienne de la construction, par exemple, a un budget annuel de un million de dollars qu'elle consacre en grande partie à l'information et à la recherche). La majorité des associations semblent être assez représentatives de leur industrie et aucune d'entre elles ne s'est plainte de ne pouvoir rejoindre les fonctionnaires du gouvernement. Les associations peuvent trouver une partie du moins de la solution à ces problèmes en ré-étudiant l'importance, c.-à-d. la priorité, qu'elles accordent à certaines activités de consultation. C'est possible, par exemple, qu'elles consacrent trop de temps à réagir aux initiatives du gouvernement (contrairement, en partie du moins, à ce que font les syndicats) plutôt qu'à élaborer de nouvelles politiques. Il est aussi possible que les associations passent trop de temps à s'occuper de détails techniques au lieu d'orientations générales, ou de questions concernant uniquement leur branche de l'industrie, plutôt qu'à des problèmes plus globaux d'intérêt collectif.

Bien que ces derniers points méritent qu'on s'y arrête, ils n'en constituent pas pour autant, à notre avis, une explication valable du sentiment très répandu d'inefficacité des associations. Le secteur privé - ou tout autre groupe d'intérêt - ne devrait pas avoir à concurrencer la

capacité analytique des gouvernements pour être en mesure de discuter de façon valable avec eux; il est évident qu'une telle orientation, à cause de son coût, n'est pas dans l'intérêt collectif. Selon notre analyse, le problème de l'inefficacité des associations commerciales a surtout deux causes: (1) l'impossibilité de coordonner leurs demandes et leurs conseils aux gouvernements (un problème qui ressemble aux difficultés que rencontrent les ministères à orienter leurs propres processus de consultation dans l'intérêt de l'ensemble du gouvernement), et (2) un nombre de problèmes importants relatifs à l'organisation et à des attitudes propres à la situation canadienne qui rend le dialogue entreprise-État beaucoup plus difficile ici que dans la plupart des autres pays occidentaux.

Le premier problème, c.-à-d. la coordination entre les associations commerciales, est le plus facile à analyser. Les rapports des entreprises avec les gouvernements, et vice versa, ne sont pas des processus dirigés, c.-à-d. que les conseils ne sont pas toujours donnés à intervalles réguliers et planifiés afin qu'ils aient le maximum d'impact sur la révision des programmes du gouvernement ou les cycles budgétaires. En outre, un grand nombre de propositions et de demandes adressées aux gouvernements ne reflètent pas les données statistiques et les analyses publiées par les organismes publics et les centres d'étude économique; mais cela est dû aux problèmes de coordination que connaissent les associations, grosses et petites, dans leurs demandes auprès des gouvernements et dans leurs rapports avec eux. Il serait très utile d'établir des relations de travail plus étroites avec ces organismes avec l'aide d'un personnel professionnel plus compétent. De plus, à notre avis, ces centres d'étude méritent un appui financier plus important de la part des associations commerciales pour qu'ils soient en mesure de réaliser le genre d'analyses fondamentales que très peu de sociétés ou d'associations peuvent faire seul et de présenter un document final au gouvernement qui soit le plus factuel, précis et concis possible.

**Difficultés
propres au
Canada**

Le deuxième élément qui complique le dialogue est un problème uniquement canadien. Il est beaucoup plus difficile à traiter et exige une prise en main plus délibérée. Les principaux facteurs qui affectent l'évolution des rapports entre les secteurs privé et public au Canada sont différents de ceux des autres pays industrialisés. Il s'agit de:

- (1) l'importance de la mainmise étrangère;
- (2) l'État fédéral et le régionalisme;
- (3) l'éloignement de la capitale nationale des centres d'affaires;
- (4) le biculturalisme.

**La mainmise
étrangère**

Le plus évident de ces quatre facteurs est sans doute l'importance de la mainmise étrangère. Cette question a été très longuement étudiée lors des discussions des récents programmes économiques canadiens; nous l'aborderons donc très brièvement. Cependant, l'importance de la mainmise étrangère sur l'industrie

canadienne ne peut faire autrement que d'influer sur le dialogue entre le secteur privé et le gouvernement. D'une certaine façon, la participation des multinationales étrangères est utile parce que celles-ci nous font bénéficier d'une expérience acquise à travers le monde. Elles emploient aussi, dans beaucoup de cas, des gestionnaires canadiens dont la contribution à la compréhension entreprise-État est aussi importante que celle d'autres citoyens canadiens au service de sociétés autochtones. Par définition, cependant, la société multinationale est généralement une organisation qui cherche à utiliser son personnel et ses capitaux de la façon la plus rentable pour toute l'entreprise, grâce à une division internationale de la main-d'oeuvre basée sur l'avantage que procure chacune d'elle. Parfois, il n'est pas impossible que les intérêts de la société ne coïncident pas avec ceux du pays dans lequel elle est implantée. Dans certains domaines comme la politique fiscale, l'attribution des responsabilités d'exportation et la politique des prix entre les composantes, les décisions peuvent être à l'avantage d'un pays et au détriment des autres. A cause de cela, les gouvernements ne voient pas toujours du même oeil les grandes entreprises étrangères et les sociétés nationales en ce qui concerne les discussions entreprise-État, car ils estiment que pour ces dernières les possibilités de conflit entre intérêts collectifs et privés sont moindres. Par exemple, les gouvernements provinciaux et fédéral auront des préoccupations de ce genre à l'égard des entreprises assujetties à l'application extra-territoriale des lois d'un autre pays, du moins jusqu'au moment où on définira un cadre international satisfaisant leur permettant d'agir sans susciter le doute et la confusion.

L'impact de cette présence étrangère sur les relations entre l'entreprise et l'État est peut-être plus profond que cette brève analyse le laisse croire. Le leadership du monde des affaires dépend, comme tout autre dans une société, de l'assentiment du public que ses chefs sont des leurs et qu'ils partagent les mêmes intérêts. Lorsque les signes visibles un peu partout dans le commerce - comme les marques de fabrique, les marques de produit, la publicité - ressemblent trop à ceux d'autres pays, les entreprises peuvent avoir des difficultés à bien communiquer avec la collectivité.

En outre, nous avons déjà noté que le mélange de sociétés autochtones et étrangères à l'intérieur des associations peut dans certains cas nuire à la clarté des vues collectives de celles-ci. Dans un sens plus large, la politique publique est vue dans beaucoup de démocraties comme le résultat du jeu de diverses institutions, chacune préconisant des approches différentes menant à diverses solutions. Au Canada, la participation du secteur privé à ce processus de synthèse peut parfois être limitée par le fait qu'un si grand nombre de grandes sociétés ont leur siège à l'étranger. Ainsi, la voix exprimant le point de vue du monde des affaires peut parfois être silencieuse.

L'État fédéral

Le fait que le Canada soit une fédération et ait des économies régionales fortes n'est pas unique puisque l'Australie, la Suisse, les États-Unis et l'Allemagne de l'Ouest possèdent des caractéristiques similaires. Par contre, les provinces canadiennes ont des responsabilités très larges et la décentralisation de la souveraineté a

été poussée plus loin au Canada que dans la majorité des pays industrialisés, d'où les constantes négociations entre les trois échelons d'autorité, soit fédéral, provincial et municipal. Les aspirations locales ou régionales sont donc plus fortes, mais parfois au prix d'objectifs nationaux moins bien définis et d'une plus grande difficulté à atteindre un consensus national, y compris sur des questions d'ordre économique. La présence de onze gouvernements au Canada entraîne souvent des chevauchements et engendre une dispersion des responsabilités que les hommes d'affaires et même des fonctionnaires ont peine à démêler. Cela est un problème important puisque les provinces et les villes (qui relèvent des provinces) dépensent plus ensemble que le gouvernement fédéral et sont au moins aussi importantes pour déterminer le caractère des rapports entre l'entreprise et l'État. Actuellement, ce chevauchement des administrations est particulièrement évident en ce qui concerne l'aide à la petite entreprise, la promotion des exportations et les programmes d'expansion industrielle. Plus loin nous faisons des recommandations pour vaincre ces difficultés, parce que nous croyons qu'on ne peut s'attendre à ce que l'entreprise joue pleinement son rôle dans le développement du Canada si dans une province elle se trouve devant deux programmes distincts offerts par deux ministères du commerce (ou l'équivalent) et dont les éléments font double emploi ou n'ont peu ou pas de liens entre eux.

La capitale nationale

L'éloignement de notre capitale nationale des centres où les décisions commerciales et syndicales sont prises est une caractéristique que nous partageons avec Canberra et à un degré moindre avec Washington. Bien que le choix d'Ottawa s'appuie sur des raisons historiques et ethniques valables, le Canada n'en est pas moins constamment au prise avec le besoin d'élaborer des pratiques compensatoires afin de permettre aux gens du monde des affaires et du gouvernement d'être facilement en contact. A Londres, Paris, Rome ou Tokyo, les croisements se font naturellement. A Ottawa, le nombre de voyages vers Toronto et Montréal et vice versa n'est qu'un des points tangibles de tout ce qui doit être fait pour créer une structure où les échanges peuvent se faire plus rapidement et pour hausser l'atmosphère de "ville commerciale" de notre capitale nationale.

Le bilinguisme

Enfin, le bilinguisme et le multiculturalisme sur un grand territoire est unique à notre pays. Le maintien de l'équilibre que nécessite un pays bilingue et multiculturel a des répercussions sur tous les Canadiens. Les programmes destinés à promouvoir l'unité nationale ne sont pas toujours perçus comme étant productifs et les programmes visant l'efficacité industrielle peuvent aller à l'encontre des premiers.

B. LES PETITES ENTREPRISES

En général, les dirigeants des petites entreprises (souvent aussi propriétaires) sont moins bien placés dans leurs relations avec les gouvernements que les gestionnaires des grandes sociétés. Ils n'ont ni le temps, ni les ressources humaines ou autres pour faire du "lobbying" auprès des gouvernements ou même de s'en approcher. Comme ces problèmes sont reliés à la taille de leur entreprise, ils doivent lutter à l'intérieur d'associations pour acquérir et conserver une influence, tâche qui a toujours été difficile et souvent vaine.

La nature des problèmes des petites entreprises avec les gouvernements diffèrent aussi à plusieurs points de vue de ceux des grandes entreprises. Les questions relatives à la main-d'oeuvre sont plus complexes dans leur cas parce que la plupart sont trop petites pour assurer un plan de carrière, une formation, des conditions de travail et une caisse de retraite qui attireraient chez eux les personnes les plus compétentes. De plus, elles estiment être, dans un sens, en concurrence avec les programmes de sécurité sociale des gouvernements. L'inflation touche aussi plus durement les petites entreprises parce qu'elles doivent généralement faire face à une vive concurrence et toute augmentation de prix pour compenser des coûts plus élevés se répercute malheureusement sur le chiffre d'affaires.

Les dix dernières années ont été florissantes en ce qui concerne les programmes gouvernementaux d'aide à la petite entreprise, bien que les résultats concrets soient plus difficiles à identifier. La Banque fédérale d'expansion industrielle a reçu un mandat plus large et est devenue la Banque fédérale de développement (la BFD) et on y a ajouté un programme du ministère de l'Industrie et du Commerce pour fournir des services de consultation peu coûteux aux petites entreprises. En outre, une bonne partie des gouvernements provinciaux ont mis sur pied des services de consultation complets pour aider les petites entreprises à résoudre des problèmes régionaux et à tirer avantage des programmes fédéraux. Enfin, un comité inter-ministériel est à l'oeuvre pour essayer d'inclure des facteurs importants pour les petites entreprises dans une variété de programmes gouvernementaux.

Malgré ces initiatives, il n'en reste pas moins que beaucoup de propriétaires-dirigeants estiment qu'ils ont toujours des problèmes importants avec les gouvernements; cela est d'ailleurs évident dans la croissance rapide au Québec du Centre des dirigeants d'entreprise et de la grande activité de la Canadian Federation of Independent Business. Dans une grande mesure, les enquêtes de la Federation (qui servent à persuader les législateurs de la grande utilité des programmes destinés aux petites entreprises) semblent refléter les préoccupations générales de la plupart des secteurs de la société sur les tendances économiques actuelles et particulièrement sur l'inflation et l'ampleur des dépenses publiques. Mais elles reflètent aussi l'opinion que petit ne signifie pas inefficace (une hypothèse inhérente à plusieurs théories économiques) et qu'à une époque où les institutions croissent sans arrêt, les petites entreprises peuvent jouer un rôle dans la création d'un contexte économique qui tient mieux compte des valeurs humaines traditionnelles.

Les gouvernements ont tout à gagner à reconnaître ces changements d'opinions, et particulièrement dans les régions du Canada où la vie économique est étroitement liée à la petite entreprise. Il y va évidemment de l'intérêt du public qu'on accroisse le nombre d'emplois dans ces entreprises, lesquelles donnent déjà un salaire à une partie importante de la main-d'oeuvre. Mais il ne faut pas oublier le rôle tout aussi significatif que les petites et moyennes entreprises (particulièrement les fabricants ayant jusqu'à 250 salariés) jouent dans l'adaptation de l'économie à des circonstances nouvelles. Toutes les grandes sociétés ont jadis été de petites entreprises, un fait qui laisse croire que l'avenir économique du pays dépend en partie du sort actuel des petites entreprises.

Il est cependant difficile d'établir comment créer et conserver ce climat. Premièrement, les petites entreprises ne veulent pas être au crochet d'une pléthore de petits programmes difficiles à contrôler, sujets à de constantes modifications et administrés par des fonctionnaires perçus (parfois injustement) comme étant en fait peu intéressés aux problèmes des petites entreprises ou incompetents en la matière. Deuxièmement, à cause du nombre des petites entreprises et de leur nature disparate, il est très coûteux pour les gouvernements de communiquer avec eux de la même façon qu'avec les grandes sociétés. Nous suggérons donc que l'on adopte pour ce qui concerne les petites entreprises les principes suivants:

Principes des programmes gouvernementaux destinés aux petites entreprises

- les programmes du gouvernement devraient chercher à faciliter l'exploitation des petites entreprises plutôt que de faire des choses qu'elles peuvent faire elles-mêmes; cette orientation est déjà présente dans beaucoup de programmes du gouvernement fédéral et nous l'appuyons;
- si possible, les programmes destinés aux petites entreprises devraient fonctionner à l'intérieur plutôt qu'à l'extérieur du marché. Par exemple, les programmes offrant de l'aide technique devraient le faire par l'entremise de firmes d'experts-conseils ou d'institutions scolaires plutôt que par le fonctionnarisme. Ces firmes et institutions ont plus de chances d'être près du marché ou de l'entreprise que la majorité des ministères;
- dans les cas où il est impossible d'employer le système du marché pour implanter les programmes destinés aux petites entreprises, des frais d'utilisation ou un financement partagé devraient être envisagés. Si le propriétaire absorbe directement au moins une partie du coût, même minime, il cherchera probablement plus à en influencer l'élaboration et la mise en application et ses coûts seront moindres - en termes de sa propre indépendance - que ce n'aurait contrairement été le cas. Nous reconnaissons et approuvons l'ampleur qu'a pris cette orientation dans les programmes fédéraux;
- les gouvernements devraient reconnaître dans leur politique de mise en application des programmes que le temps du propriétaire-dirigeant est la ressource la plus importante pour beaucoup de petites entreprises. Même si la différence entre les programmes d'aide du fédéral et ceux du provincial, par exemple, semble claire aux fonctionnaires qui les administrent, cette clarté, si en fait elle existe, a peu de chances d'être évidente pour les petites entreprises qui y ont recours pour la première et peut-être unique fois. Le chef d'une petite entreprise devra effectuer un choix; il devra fort probablement s'entretenir avec des représentants de plusieurs ministères fédéraux et provinciaux afin d'être sûr qu'il les comprend, et il aura à étudier plusieurs processus de prises de décisions envers lesquels il demeure très incertain au moment où sa demande suit la filière. Dans ces circonstances, il peut tout aussi bien éviter les programmes qui lui sont destinés.

Ce fardeau sur le temps très limité des propriétaires-dirigeants est sans doute très lié à la multitude de formules et de demandes de renseignements qu'exigent les gouvernements. Nous abordons plus en détails ce problème dans l'annexe III. Nous avons également inclus des recommandations découlant des principes énoncés ici.

RÉSUMÉ

Notre analyse des rapports entre les secteurs privé et public souligne le fait qu'il y a à la fois des problèmes de fond et des moyens pour les résoudre. A notre avis, les principaux problèmes et moyens sont:

**Domaines où
nous faisons des
recommandations
précises**

- l'absence d'une véritable table de discussions pour étudier ensemble les défis économiques du pays menant à une perspective commune plus solide quant à l'orientation de l'économie et à des mécanismes pour maintenir le dialogue;
- l'opinion que les rapports entreprise-État puissent être surchargés; cela est partiellement attribuable au fait qu'ils remplacent certains contacts que le secteur privé devrait avoir avec le public en général;
- la possibilité qu'on puisse améliorer l'efficacité des associations d'entreprises et qu'on développe des moyens additionnels pour susciter la compréhension du public vis-à-vis du secteur privé;
- l'absence de volonté d'inciter le secteur privé, et d'autres groupes, à conseiller les gouvernements en matière d'industrialisation par l'utilisation de commissions mixtes et une permutation plus grande des cadres;
- les défis que présentent à la fois pour le secteur privé et le gouvernement la tendance internationale à faire de plus en plus du commerce international et des investissements une affaire entre gouvernements;
- la possibilité de modifier, par la reprivatisation et l'octroi à l'extérieur de plus de contrats (réalisant ainsi des économies), l'opinion très répandue que les gouvernements sont devenus trop gros;
- les problèmes que posent aux entreprises le manque de coordination entre les programmes d'aide fédéraux et provinciaux;
- le besoin de concevoir des méthodes pour encourager davantage la recherche commerciale.

Jusqu'à maintenant, nous avons étudié le mode des relations entreprise-État plutôt que de tenter de définir ce qu'elles sont. Nous avons noté les perceptions réciproques des hommes d'affaires et des fonctionnaires. Nous avons tracé les grandes lignes des méthodes employées par chacun pour atteindre l'autre. Nous en avons conclu que ces méthodes sont inadéquates, non pas parce que les deux groupes ne veulent pas des consultations plus profitables, mais surtout parce que de part et d'autre on connaît de graves problèmes à coordonner et à diriger des organisations diverses et des constituantes complexes à l'intérieur des contraintes particulières à notre pays. Passons maintenant aux recommandations.

RECOMMANDATIONS

Conseil
canadien des
relations avec
l'entreprise et
consultation en
matière de
politique
économique

Le but ultime de nos recommandations est de créer un Conseil canadien des relations avec l'entreprise qui serait chargé de suivre l'évolution des relations entre les entreprises et le gouvernement et de superviser l'application de diverses mesures bien précises visant à améliorer ces relations (voir plus loin). Mais le rôle du Conseil ne se bornerait pas à cette fonction primordiale: il toucherait aussi l'évolution à plus long terme des politiques économiques et sociales du Canada.

Or, pour élaborer une politique générale il est essentiel d'harmoniser des intérêts qui sont souvent disparates et même parfois tout à fait divergents. Autrefois, cette harmonisation se faisait partiellement au moyen d'alliances avec les partis politiques. Mais aujourd'hui les groupes d'intérêt ne se rangent plus sous une bannière politique pour régler leurs problèmes. Prenons par exemple les mouvements écologiques et féministes qui luttent en dehors de toute affiliation pour l'avancement de leur cause. On s'est de plus aperçu que les méthodes traditionnelles de répartition des ressources étaient insuffisantes dans une économie mixte. Il s'agit donc maintenant de multiplier les efforts pour concilier les divers intérêts en jeu.

Dernièrement, certaines propositions visant à former un corps consultatif tripartite regroupant les entreprises, le gouvernement et les syndicats ont provoqué des accusations de corporatisme et des craintes que les provinces, d'autres groupes d'intérêt et même le Parlement ne retrouvent jamais si belle occasion de participer à la formulation des politiques. Or, c'est un fait que, dans bien des pays industrialisés, le gouvernement travaille la main dans la main avec différents groupes d'intérêt, y compris les entreprises et les syndicats, pour planifier et prendre les décisions qui font l'unanimité sur les grands objectifs nationaux sans avoir pour autant à remettre en question la suprématie de la législature. Toutes ces méthodes supposent d'abord un éventail du secteur privé, appuyé par certains groupes professionnels, créant ainsi les mécanismes au moyen desquels la pensée du gouvernement sur les questions économiques courantes et éventuelles est soumise à l'analyse, la discussion, la critique et même à la modification et à l'endossement. Cette méthode favorise les échanges entre les différents groupes du secteur privé aux prises avec des problèmes d'intérêt commun; placés du même côté de la table, ils deviennent des collaborateurs et non des adversaires.

Bien que les exemples recueillis à l'étranger puissent nous être utiles, nous ne trouverons jamais ailleurs des institutions taillées à la mesure du Canada; elles ne peuvent être que le produit d'une expérience et de besoins qui nous sont propres. Avant de songer à un vaste mécanisme de consultation systématisé, il faut d'abord créer le Conseil canadien des relations avec l'entreprise décrit ci-dessous.

Le Conseil canadien des relations avec l'entreprise

Structures possibles

Comme le précise la section analyse du présent rapport, les relations entre les secteurs public et privé au Canada ne sont pas des relations "dirigées" en ce sens que (1) ni le gouvernement ni le monde des affaires n'empruntent un mode de communication constant, familier à tous et bien structuré, et que (2) les consultations particulières des divers ministères fédéraux avec les entreprises sont insuffisamment rattachées au ministère de l'Industrie et du Commerce. Il y a, du moins théoriquement, plusieurs structures à envisager avant d'aborder ces problèmes de base:

- (1) désigner un groupe "compact" de fonctionnaires du ministère de l'Industrie et du Commerce qui travailleraient pendant une période déterminée avec d'autres ministères fédéraux, associations industrielles, gouvernements provinciaux et sociétés privées dans le but d'améliorer les mécanismes de consultation et qui veilleraient à l'application des diverses recommandations sousmentionnées;
- (2) nommer un groupe mixte de fonctionnaires et de cadres puisés dans l'industrie pour travailler pendant une période déterminée à la supervision des recommandations;
- (3) établir un autre type de conseil regroupant des hommes d'affaires et des hauts fonctionnaires pour mettre les recommandations en application et orienter les rapports entreprise-gouvernement;
- (4) créer un conseil plus vaste d'hommes d'affaires, de ministres et de hauts fonctionnaires, qui serait chargé et de l'application des recommandations et de l'orientation des rapports entre les secteurs public et privé, mais qui serait doté d'un personnel permanent et d'une certaine indépendance vis-à-vis le gouvernement parce qu'il aurait le droit de publier des rapports sur la question;
- (5) finalement, un conseil encore plus vaste avec des représentants syndicaux et même d'autres groupes pour former un nouveau mécanisme de consultation permanent que certains jugent nécessaire, surtout lorsque les restrictions anti-inflationnistes prendront fin.

Chacune de ces possibilités a ses avantages et le choix est difficile à faire. Nous pouvons cependant éliminer certaines options assez rapidement. Ainsi, l'idée d'une équipe spéciale composée uniquement de fonctionnaires n'est pas réaliste car le problème se situe justement dans les rapports entre le secteur public et le secteur privé. Des représentants d'une seule partie ne seraient donc pas suffisants. Nommer un groupe mixte de fonctionnaires et de cadres du secteur privé pour se pencher sur le problème pendant une période déterminée semble aussi utopique car cela supposerait que l'amélioration des relations entreprise-gouvernement peut se faire d'un seul coup. Nous ne croyons pas qu'il en est ainsi et d'ailleurs notre analyse le prouve. Pour une action délibérée, il faut surtout du temps.

Pour l'instant, le choix se limite aux troisième, quatrième et cinquième possibilités. Nous recommandons la quatrième, qui peut-être considérée comme une phase intermédiaire dans l'amélioration des mécanismes que recouvre actuellement le Conseil consultatif sur le Commerce du ministre de l'Industrie et du Commerce. La différence entre la troisième et la quatrième options (nous traiterons de la cinquième plus tard) se situe surtout au niveau de l'indépendance dont jouirait le Conseil. Celui-ci a besoin de beaucoup de latitude car seule cette latitude inciterait les hommes d'affaires les plus sérieux et les plus informés à y participer. De plus, lorsqu'il est question de rapports entre l'État et une partie du public, une certaine indépendance est nécessaire si l'on veut que les personnes touchées aient voix au chapitre par l'entremise d'un conseil mixte, ce qui constitue une condition essentielle à la réalisation du projet.

Nous recommandons alors que:

- a) les responsabilités du nouveau Conseil canadien des relations avec l'entreprise soient de:
 - servir de principal rôle d'attraction dans la consultation entre le gouvernement et le monde des affaires sur des questions industrielles et commerciales. Par exemple, ses conclusions devraient être mises à la disposition du ministère des Finances dès le début de la préparation du budget et il devrait organiser des réunions postbudgétaires et trimestrielles des chercheurs en économie dont il est fait mention plus loin;
 - encourager la coopération entre les associations commerciales en organisant de la recherche en commun et en divulguant les recherches du gouvernement lorsqu'il y a lieu. Cette collaboration pourrait encourager les associations commerciales à se fédérer si elles s'aperçoivent qu'elles sont mieux écoutées par le gouvernement de cette façon;
 - étudier et résumer les soumissions des grandes associations commerciales au gouvernement fédéral et en discuter avec les ministres concernés;
 - trouver des moyens de faire connaître surtout aux petites entreprises, les services commerciaux que leur offre le gouvernement fédéral, et décentraliser ces services;
 - recevoir des rapports des comités consultatifs du secteur industriel du ministère de l'Industrie et du Commerce et étudier les problèmes qui y sont exposés; et
 - contrôler la situation des relations entre les secteurs public et privé et tous les ans faire rapport au gouvernement fédéral à ce sujet;

- b) pour atteindre ces objectifs, le Conseil doit être structuré de la façon suivante:
- se composer de 25 membres dont 15 hommes d'affaires ainsi que des ministres de l'Industrie et du Commerce, des Finances, du Travail, de la Consommation et des Corporations et de quelques spécialistes. En outre, on inviterait des représentants des syndicats et des provinces à titre d'observateurs, et en rotation. Il pourrait y avoir trois ou quatre réunions par an avec les ministres reliés à l'économie et, à l'occasion, des rencontres avec leurs sous-ministres;
 - être financé à part égale par le secteur privé et le secteur public (si les participants sont d'accord évidemment); la coprésidence serait assurée par le ministre de l'Industrie et du Commerce et un cadre supérieur du secteur des affaires;
- c) remplacer l'actuel Conseil consultatif sur le Commerce, du ministre de l'Industrie et du Commerce par le nouveau Conseil canadien des relations avec l'entreprise mais que ce dernier fasse ses recommandations au gouvernement par l'entremise du ministre de l'Industrie et du Commerce;
- d) l'application de ses recommandations devra être contrôlée par le gouvernement, ou par des représentants du milieu des affaires siégeant dans des sous-comités, ou par tout le Conseil lorsque la recommandation nécessite la participation de toutes les parties;
- e) établir au besoin des sous-comités pour traiter de questions intéressant spécialement le secteur privé et le secteur public. Les membres des sous-comités pourraient venir d'ailleurs mais les présidents devraient d'abord être membres du Conseil. Par exemple, le Conseil pourrait créer un sous-comité des affaires internationales pour analyser l'incidence que les changements survenus au niveau du commerce et des investissements auraient à l'échelon international sur les relations entre le secteur des affaires et les gouvernements et pour faciliter la prise de position du ministre de l'Industrie et du Commerce à ce sujet;
- f) le Conseil doit avoir un directeur exécutif nommé par le Conseil pour un mandat fixe et quelques employés à Ottawa; et
- g) le Conseil doit pouvoir mener ses propres recherches pour répondre à ses besoins particuliers d'information et d'analyse, de préférence en finançant conjointement les projets de recherche avec des instituts indépendants et en collaborant avec le Conseil économique et le Conseil des sciences.

Dans notre recommandation portant sur la création d'un Conseil canadien des relations avec l'entreprise, nous avons en passant suggéré une sorte de mécanisme plus systématique de consultation entre le gouvernement et les principaux groupes d'intérêt. Notre cinquième option consistait justement en un conseil tripartite. Mais la formation d'un conseil ou organisme consultatif tripartite ou même encore plus étendu n'entre pas dans le cadre de notre mandat. Nous avons néanmoins envisagé une autre possibilité qui s'en rapprocherait: il s'agirait de créer deux conseils parallèles, l'un pour les questions commerciales et l'autre pour les questions de travail, chacun travaillant de préférence en présence d'observateurs de l'autre groupe. Ainsi, le Conseil canadien des relations avec l'entreprise pourrait être l'organe de consultation de première instance pour les entreprises touchées par les politiques fiscales du gouvernement, tandis qu'on pourrait instituer un conseil syndical-gouvernemental pour s'occuper spécialement du rôle du gouvernement dans les relations de travail. Nous croyons qu'en créant ainsi deux conseils parallèles, composés de quelques membres communs ou du moins de quelques observateurs communs, ces derniers ne tarderaient pas à travailler et à tenir des réunions ensemble, par exemple, sur des sujets d'intérêt commun aussi primordiaux que la productivité. Travaux de recherche, sous-comités, rencontres avec le gouvernement et projets mixtes deviendraient en peu de temps monnaie courante.

Nous considérons ce choix évolutionniste particulièrement important dans la conjoncture actuelle. Les syndicats et les entreprises ont tous deux répondu positivement au Premier ministre qui leur demandait de donner leur avis sur les politiques et institutions de la période post-contrôle. Cette réponse constructive ainsi que la conscience que le gouvernement fédéral a de la nécessité de voir apparaître de nouvelles valeurs et institutions économiques offrent une occasion rare. Dans l'avenir nos institutions économiques pourront peut-être changer avec beaucoup moins de résistance qu'en offre en temps normal un système contenant beaucoup d'éléments en opposition. En revanche, cette occasion rare et peut-être transitoire pourrait être ratée si nous fondions trop rapidement des institutions qui ne tiendraient pas compte des schémas traditionnels fondés sur les conflits d'intérêt, schémas qui ne changeront pas du jour au lendemain. De plus, le gouvernement, les syndicats et les entreprises ont besoin de temps pour formuler de nouvelles politiques qui répondent à toute une nouvelle série de conditions économiques. Enfin, il est important de connaître les vues des autres groupes d'intérêt et du grand public sur un changement institutionnel aussi important que la création de nouveaux mécanismes de consultation; cette étape pourrait se faire sous forme d'audiences publiques après la mise en oeuvre des deux conseils parallèles recommandés plus haut.

De toutes façons, que l'on décide d'établir en premier lieu un Conseil canadien des relations avec l'entreprise et un groupe parallèle pour les relations de travail, comme nous le recommandons, ou que l'on essaie de créer dès maintenant une entité tripartite officielle, il reste encore bien d'autres moyens d'améliorer la communication et la coopération entre le secteur privé et le secteur public. C'est vers ces recommandations additionnelles que nous nous tournons maintenant.

L'importance d'une optique commune

Le gouvernement
et les entreprises
ont besoin des
mêmes données
pour en arriver
à des conclusions
compatibles

Une perspective commune de l'état de l'économie et de son avenir ainsi que des priorités du jour est l'une des conditions sine qua non pour concilier des processus de prise de décision du gouvernement et du secteur public. Cette condition est également essentielle pour améliorer la nature et la qualité des rapports entre le gouvernement et les entreprises. L'expérience d'autres pays occidentaux montre qu'il est possible d'en arriver à un certain consensus sur les tendances économiques fondamentales, de même que sur les défis et possibilités qui en découlent et que ce genre de consensus favorise les relations entre le gouvernement, les entreprises, les syndicats et les autres groupes d'intérêt.

En ce moment, à part les rapports périodiques publiés par le Conseil économique et la Banque du Canada de même que les rares discours des ministres, il n'y a guère d'échanges réguliers ou de confrontation organisée entre l'État et les entreprises sur la performance globale de l'économie. Il est difficile de demander au milieu des affaires, au gouvernement, aux syndicats et aux autres groupes de s'entendre sur les remèdes aux problèmes économiques alors qu'ils ne peuvent même pas s'entendre sur le diagnostic.

Le Conference Board au Canada fournit des services précieux en ce sens, surtout à l'intention du secteur privé, mais il est clair qu'à cause de la divergence que suscitent certaines questions entre le milieu des affaires et le gouvernement, ces services sont forcément insuffisants: sur des sujets tels que les causes de l'inflation et l'état actuel des liquidités, il est rare qu'il y a entente entre le gouvernement et les chefs d'entreprise. Pourtant sur ces questions, qui sont mesurables et analysables, il faudrait justement que la discorde soit minime.

Pour remédier à cela, nous recommandons, en plus de renforcer les divers mécanismes ministériels fédéraux notés à l'appendice II:

Recommandations

- a) d'organiser de temps à autre des rencontres avec des hommes d'affaires du Conseil canadien des relations avec l'entreprise pour discuter des tendances à long terme de l'économie canadienne. Ces rencontres pourraient constituer une partie des consultations budgétaires demandées par le ministre des Finances et pourraient aussi comprendre une révision post-budgétaire à l'intention des chefs d'entreprise, qui serait également faite par le ministre des Finances et tenue à date fixe après chaque présentation du budget.
- b) d'organiser au niveau des hauts fonctionnaires une revue trimestrielle pour comparer les prévisions économiques et d'autres données analytiques. Assisteraient à ces réunions des hauts fonctionnaires des ministères de l'Industrie et du Commerce et des Finances, de la Banque du Canada, du Conseil économique, du Conference Board, de l'Institut d'analyse quantitative et du C.D. Howe Research Institute ainsi que des dirigeants syndicaux et des hommes d'affaires importants;

- c) de prendre de telles initiatives pour une période déterminée, disons trois ans, et ne pas les évaluer avant la fin. De nos discussions avec des dirigeants d'entreprise, nous avons conclu que quelle que soit la méthode d'information adoptée, il faut attendre un certain temps avant qu'elle soit bien connue et bien comprise et que les participants puissent y participer pleinement;
- d) de réviser les politiques du gouvernement concernant la diffusion de la recherche interne dans le but d'augmenter dans la mesure du possible l'accessibilité de ces documents. Dans les ministères fédéraux touchant à l'industrie, nous recommandons l'établissement d'un comité pour analyser chaque projet de recherche interne terminé. Dans chaque cas, le comité ferait des recommandations pour rendre le rapport disponible au public.

Les circuits entre l'entreprise et l'État seraient-ils "surchargés"?

Aujourd'hui, le rôle du gouvernement dans l'économie se situe en fait au niveau de la réglementation. L'expansion des ministères fédéraux de l'Environnement et de la Consommation et des Corporations, la création de la Commission de la lutte contre l'inflation, de l'Agence d'examen de l'investissement étranger, et diverses divisions et organismes provinciaux comme les régies des loyers sont tous des exemples d'organismes dont l'un des principaux objectifs est de réglementer le secteur des affaires.* Il est encourageant de constater que le gouvernement fédéral, selon le Livre blanc intitulé "Offensive contre l'inflation" sorti en octobre 1975, avait l'intention de comparer les coûts imposés au secteur privé par les règles et règlements du gouvernement aux avantages qu'ils rapportent. Il est à espérer que cette attitude sera suivie d'une action tangible et qu'elle sensibilisera les autorités provinciales et municipales à la question.

* L'évaluation des coûts/bénéfices occasionnés par les différents règlements fait l'objet de recherches assez courantes aux États-Unis alors qu'il n'y a que très peu d'efforts faits dans ce sens au Canada. Peut-être que le rapport préparé récemment pour la Commission de réforme du droit sera un stimulant à ces recherches. Ce rapport identifie divers statuts fédéraux (règlements exceptés), qui contiennent 14,885 pouvoirs discrétionnaires distincts permettant à des personnes relevant du Parlement d'exercer un jugement indépendant. De prime abord, l'incidence de la réglementation semble être un domaine de recherche tout indiqué pour nos universités et instituts. Il servirait bon de faire de semblables recherches sur les règlements provinciaux et municipaux.

Devant l'énormité des conséquences de la réglementation des gouvernements, nous croyons qu'il est important que les hommes d'affaires canadiens se demandent s'ils ne peuvent pas faire quelque chose, individuellement ou collectivement, pour atteindre directement les objectifs que les gouvernements essaient d'atteindre indirectement. Y a-t-il des mesures que les sociétés pourraient prendre par rapport à leur public et qui iraient dans le sens des objectifs nationaux, sans faire proliférer les rangs de la bureaucratie? Est-il possible de laisser une partie du poids de la réglementation de l'activité économique à ceux qui sont les premiers responsables de la production et de la distribution? En somme, les piètres résultats de nos relations entreprises-gouvernement ne seraient-ils pas causés simplement par le fait que nous attendons trop de ces relations?

A cela nous répondons oui, mais un oui mitigé, un oui timide, en ce sens que bon nombre d'idées, excellentes mais incomplètes, circulent en ce moment, idées qui pourraient avoir l'effet de rapprocher les entreprises de leurs clients, leurs actionnaires et leurs employés, et en même temps élargir les liens de l'industrie avec les autres groupes de la société touchés par l'activité industrielle. Voici les points qui, à notre avis, méritent d'être étudiés de plus près. Quelques-uns en particulier ont déjà retenu l'attention de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés mais tous doivent être étudiés attentivement non seulement parce qu'ils sont importants en soi mais surtout parce qu'ils peuvent favoriser les communications entre les entreprises et le public:

- informer davantage les employés et le public sur les rouages du système des marchés pour leur permettre de comprendre plus facilement, par exemple, le rôle des profits comme source d'investissements;
- accepter des ombudsmen et d'autres représentants externes aux conseils d'administration des sociétés;
- accepter des représentants des employés aux conseils d'administration et aux comités de gestion (comme dans les sociétés de la Couronne pendant la Seconde Guerre mondiale), augmentant ainsi la responsabilité des employés face au sort et à la rentabilité de l'entreprise et par conséquent à ses possibilités d'investissement);
- étendre la portée des politiques comptables publiques, qui réservent l'information à des publics particuliers, par exemple l'information portant sur l'environnement, au lieu d'obliger ces groupes d'intérêt à arracher ces renseignements au gouvernement;
- améliorer les principes de divulgation, préparés et en grande partie administrés par des associations commerciales, et les rendre plus opportuns et plus compréhensibles pour le profane;
- jauger tous les ans l'impact indirect de l'activité industrielle et commerciale sur la société; et

- prendre davantage l'initiative de réglementer dans les limites actuelles de la législation contre les coalitions (par exemple, l'initiative qu'ont prise certaines banques dernièrement de réglementer une partie de leur publicité).

Nous ne sous-estimons aucunement les nombreuses difficultés sous-jacentes à l'étude et à l'application de certaines ou de chacune de ces suggestions, et même, nous admettons volontiers que certains points doivent être réglementés par les gouvernements tant dans l'intérêt du public que dans celui des sociétés. Mais il ne faut pas oublier non plus que la seule autre possibilité est que le gouvernement réglemente encore plus. Notre système de marché a réussi à s'adapter assez facilement aux grands changements sociaux mais l'expérience de la dernière décennie nous montre que dernièrement cette adaptation a été en grande partie forcée par les gouvernements. Nous sommes d'avis que si notre système pouvait évoluer de lui-même avec les mouvements sociaux, la planification et la gestion centrale de l'économie ne créeraient plus tant de remous au sein de l'entreprise privée.

A la lumière de ces considérations, nous recommandons:

Recommandations

- a) qu'un sous-comité du Conseil canadien des relations avec l'entreprise étudie en profondeur d'ici un an tous les points soulevés plus haut en tenant compte du travail de la Commission royale sur le groupement des sociétés. Une fois terminé, le rapport serait publié et laissé à la libre opinion du public;
- b) que les associations d'entreprises étudient la nécessité de garder secrètes les données administratives et statistiques qu'elles fournissent aux gouvernements. Le but de cette étude serait de permettre au public d'avoir davantage accès à ces renseignements. En outre, cette façon de procéder rendrait beaucoup plus facile la cueillette des données pour toutes les parties intéressées, y compris les sociétés elles-mêmes, en réduisant le nombre des différentes normes de confidentialité, ce qui permettrait également à un seul organisme gouvernemental de recueillir presque toute l'information.

Le rôle des associations d'entreprises et autres institutions dans l'amélioration des communications

Nous avons remarqué que, parfois les associations d'entreprises n'arrivaient pas à bien documenter et à bien étayer leurs recommandations aux gouvernements. Dans un premier temps nous croyons qu'elles gagneraient à coopérer davantage et que, dans le cas des controverses politiques importantes, elles pourraient travailler ensemble aux recherches et à la façon de présenter leur point de vue, et qu'elles obtiendraient ainsi des résultats qu'aucune organisation ne pourrait obtenir seule. En d'autres termes, les dirigeants d'entreprises trouveraient avantage à réorienter leurs relations avec les gouvernements au lieu de s'acharner à discuter individuellement avec les parties du gouvernement qui les touchent directement.

En second lieu, il reste à savoir si une simple fusion des associations horizontales (la Chambre de commerce des États-Unis et la National Manufacturer's Association envisagent de créer ce genre de fédération) ou bien une fédération plus vaste des associations horizontales et verticales (un peu comme le "Keidanren" au Japon) ne permettraient pas aux entreprises de participer plus efficacement à la formulation d'une politique générale. Nous croyons que si. Certains diront qu'une fusion, mais pas nécessairement une fédération irait à l'encontre des intérêts particuliers de certaines industries ou encore qu'une simple association, même restructurée, serait dominée par ses membres les plus influents. Il ne fait aucun doute que ces objections sont parfaitement valables. Mais les entreprises ont sûrement assez d'imagination pour résoudre ce problème. Et, de plus, ces objections sont plus que compensées par la contribution qu'une fédération bien financée, utilisant les services professionnels de recherche de divers instituts, peut apporter à la compilation des données, aux enquêtes, à l'établissement d'un réseau de communications avec le gouvernement et à la coordination des efforts de consultation et d'éducation actuellement dispersés, incomplets et parfois rudimentaires des associations individuelles. D'une part, on remarque qu'une certaine sensibilisation à la valeur de la communication et de la collaboration entre le secteur privé et le gouvernement tend à se préciser dans le milieu des affaires et d'autre part, on comprend de plus en plus le rôle de l'entreprise dans la société. Nous espérons que cette tendance, qui à notre avis serait bien vue des gouvernements, ira en s'amplifiant au fur et à mesure que les dirigeants se regrouperont.

Le milieu des affaires et le gouvernement doivent songer à modifier leurs politiques internes

Le manque de communication entre les entreprises et le gouvernement pose un autre problème majeur. Au terme de nos entrevues et de nos recherches, nous avons conclu qu'hommes d'affaires et fonctionnaires ne se connaissent pas suffisamment les uns les autres ni leurs milieux respectifs, en partie à cause de la séparation géographique de la capitale nationale des grands centres commerciaux. Dans le cas des grands administrateurs de société, il est particulièrement important qu'ils connaissent la structure du gouvernement pour repérer rapidement les centres de décision et pouvoir y aller franchement. Or, au cours de nos entrevues, nous nous sommes rendus compte que plusieurs hommes d'affaires n'avaient qu'une vague idée de la structure et du fonctionnement des gouvernements et que peu d'entre eux comprenaient bien leurs intentions. Les vieux dictons comme "Il faut aller directement au ministre" et "Si seulement nous avions encore C.D. Howe tous nos problèmes s'envoleraient" ne s'appliquent pas plus au gouvernement d'aujourd'hui que les vieux clichés sur les entreprises ne s'appliquent à nos sociétés modernes et dynamiques. Des clichés existent encore dans les deux secteurs et sont dans l'un comme dans l'autre cas tout aussi éloignés des problèmes d'aujourd'hui.

Face à cette situation, nous recommandons d'étudier la possibilité d'entreprendre les démarches suivantes:

Recommandations

- a) modifier les méthodes utilisées pour fixer les objectifs et évaluer le personnel dans l'industrie et le gouvernement de façon à faciliter le dialogue. Dans l'industrie, les relations avec le gouvernement devraient faire l'objet de fonctions

particulières, tout comme les finances, la commercialisation, etc., fonctions qui seraient remplies par des cadres supérieurs. De la même façon, les ministères reliés au secteur de l'industrie devraient changer leurs politiques de personnel et d'objectifs. Entre autres modifications, on devrait, tenter l'expérience de la promotion des catégories des cadres supérieurs, ailleurs qu'à Ottawa, de préférence dans les entreprises commerciales ou autres du secteur privé (une certaine analogie avec les exigences linguistiques vient naturellement à l'esprit);

- b) encourager l'initiative qu'ont prise certains instituts dernièrement de rendre plus compréhensibles les mécanismes gouvernementaux pour les hommes d'affaires. Les effets immédiats et lointains des décisions prises aux paliers inférieurs du gouvernement méritent plus d'attention de la part des hommes d'affaires. Si ces derniers se conduisaient de cette façon, nous croyons que l'énormité et la complexité des mécanismes gouvernementaux ne poseraient plus les mêmes problèmes. Cette perception de grandeur est due jusqu'à un certain point au fait que les entreprises ne connaissent pas le gouvernement. Le public considère les sociétés et les syndicats comme des associations gigantesques, souvent pour les mêmes raisons que le gouvernement est perçu comme une machine monstrueuse et archicomplexe par les sociétés et les syndicats. La meilleure façon de faire connaître le gouvernement au milieu des affaires est d'introduire dans le tableau des organisations dignes de foi qui font fonction de tierce partie. Leur intérêt à expliquer la structure et les politiques du gouvernement serait quelque peu plus objectif que celui des fonctionnaires et des politiciens. Selon nous, si les gouvernements décidaient de s'en servir davantage et de les appuyer, l'intérêt public ne pourrait qu'en bénéficier. Le rôle d'interlocuteur que ces institutions joueraient entre le gouvernement et le secteur privé est un rôle de premier plan.

Des hommes d'affaires au gouvernement

Jusqu'à présent, nous avons surtout traité de problèmes mais il existe aussi des aspects positifs aux relations entreprises-gouvernement. Nous allons maintenant nous pencher sur l'un de ces aspects: l'adjonction d'hommes d'affaires et d'autres personnes du secteur privé à des conseils et commissions mixtes et leur participation au programmes Échange-Canada.

L'histoire canadienne contient de nombreux exemples d'hommes d'affaires éminents qui, au sein de sociétés et de commissions de l'État, ont contribué considérablement à l'avancement de notre pays. Et il y a bien d'autres exemples au sein des sociétés et d'organismes de la Couronne où des hommes d'affaires ont travaillé dans l'ombre mais tout aussi activement au bien de la collectivité toute entière.

**Un plus grand
nombre d'opinions
de l'extérieur
favoriseraient
l'efficacité du
gouvernement**

Depuis quelques années, les sociétés de la Couronne se sont accrues considérablement, quoique pas autant que l'économie en général. Mais les États-Unis ont encore plus recours que nous aux conseils consultatifs et autres du même genre et en ont d'ailleurs officialisé plus que nous. La plupart des départements à Washington ont divers comités consultatifs recouvrant presque toutes les facettes de leur administration quoique le public remette de plus en plus leur rôle en question.

A titre d'exemple de la contribution du secteur privé à certaines activités publiques, citons la Suède. Des gestionnaires et des représentants syndicaux font partie de nombreux organismes et constituent l'épine dorsale de l'administration publique. Dans ce pays, certaines fonctions remplies dans d'autres pays par des ministères sont d'une part réparties entre les ministères principalement responsables de la planification des politiques et, d'autre part, par des organismes distincts, semi-publics, en grande partie financés par le gouvernement, qui lui, remplit les véritables fonctions administratives.

En 1968, le Premier ministre a affirmé: "Il faut que des relations plus souples s'établissent entre la fonction publique et le milieu des affaires, les professions, les syndicats et les autres groupes d'occupation . . . Dans certains pays il est assez courant de voir un homme d'affaires, par exemple, se promener entre le secteur public et le secteur privé. Au Canada, cela se produit très rarement." Nous croyons que le Canada pourrait puiser plus abondamment dans le secteur privé quoique nous ayons assez bien réussi dans certains domaines. Voici quelques avantages de s'adjoindre des administrateurs pour renforcer les rangs des fonctionnaires dans les conseils et organismes gouvernementaux: possibilité d'une administration plus flexible, plus d'indépendance et moins de politique partisane, capacité de ces organismes à répondre aux besoins particuliers de leurs secteurs et l'occasion intéressante d'établir une interaction entre particuliers et groupes dans une société qui pourrait finir par trouver bien productifs les liens qu'elle a noués. Les conseils mixtes peuvent aussi servir à diminuer l'écart résultant de la séparation géographique de la capitale du Canada de ses centres commerciaux. Par contre, ces avantages ne sont pas sans quelques désavantages: moins de comptes à rendre à cause de l'indépendance du Conseil, difficulté de régler un grand nombre de petits problèmes distincts, conflits d'intérêt et tendance de ces organisations à survivre à leur mandat.

Au bout du compte, les avantages, surtout les possibilités d'interaction entre différentes parties de la nation canadienne, pèsent bien plus que les désavantages dans la balance. Après tout, il est toujours possible de prendre des mesures pour contrer les désavantages au fur et à mesure que l'on étendra l'usage de tels organismes dans le gouvernement.

Nous recommandons alors:

Recommandations

- a) quand les conditions le permettront, c.-à-d. quand l'activité en question sera facilement identifiable et distincte des autres, que le plus de programmes gouvernementaux possible soient réalisés sur les recommandations d'un conseil mixte

ou soumis à l'examen d'un groupe consultatif mixte. Lorsqu'il ne sera pas pratique d'avoir recours à un conseil mixte, les ministères offrant des programmes d'aide à l'industrie devront établir plus de groupes de conseillers spéciaux, qui se réuniront au besoin pour étudier tel ou tel programme et trouver des moyens de l'améliorer;

- b) que les ministères touchant à l'industrie, puisque le succès de leur fonctionnement est étroitement lié à leurs contacts avec l'industrie évaluent leurs programmes tous les ans dans le cadre de leurs prévisions budgétaires pour savoir s'il serait bon de constituer un conseil ou un mécanisme de consultation officiel pour tel ou tel programme. Le Centre des projets clés en mains et des entreprises à participation du ministère de l'Industrie et du Commerce est un exemple de programme pour lequel il serait utile de créer un conseil consultatif. Le rapport Sharwood, qui traite des programmes d'incitation et d'aide financière du ministère de l'Industrie et du Commerce, offrait récemment une autre possibilité intéressante de conseil consultatif. Le rapport recommande entre autres de reconsidérer l'idée d'un conseil national d'examen des projets incluant des représentants du secteur privé, y compris le monde ouvrier, pour dire au gouvernement fédéral comment les grands projets nationaux d'investissement devraient être traités;
- c) de même, un comité sénatorial ou autre corps du genre pourrait entreprendre périodiquement, mettons tous les dix ans, une analyse pour informer le gouvernement que tel organisme, conseil ou programme relatif au monde des affaires est encore utile, s'il a une bonne administration ou encore s'il faut l'abolir ou le remplacer;
- d) il serait bon d'explorer systématiquement et en profondeur d'autres méthodes de recruter de bons éléments au sein du secteur des affaires, (au lieu de continuer à élargir les services publics) pour perfectionner les méthodes courantes de gestion du personnel. Ces méthodes, qu'il ne faudrait pas utiliser dans le but de réduire les dépenses, comprendraient plus d'engagements à contrat pour des périodes déterminées et des solutions aux problèmes de transfert des crédits de pension et de sécurité sociale, etc. De même, les politiques actuelles du gouvernement qui nuisent aux échanges telles que le règlement relatif aux conflits d'intérêt et le droit de préférence des fonctionnaires dans les concours, devraient être revues pour réduire leur impact dans certains cas;
- e) il faudrait revoir les programmes actuels de permutation et d'affectation des cadres pour étudier la possibilité d'élargir le contexte des échanges actuels et englober des représentants syndicaux, des instituts de recherche sans but lucratif et des grandes associations commerciales;

- f) pour s'assurer du bien-fondé des nominations, le gouvernement devrait, par l'entremise du président de la Commission de la Fonction publique, tenir une conférence avec l'industrie, les syndicats, des représentants de commissions scolaires, provinciaux et municipaux pour faire le point sur le programme Échange-Canada et pour se concerter sur les méthodes d'expansion propres à en faire une activité nationale de grande importance.

Mécanismes mixtes de promotion commerciale

Dans la section "analyse" du présent rapport, nous avons relevé les différentes tendances du commerce international et de l'investissement qui poussent le secteur public et le secteur privé du Canada à faire front commun. Comment peuvent-ils coopérer pour relever plus efficacement les défis extérieurs qui se bousculent les uns les autres?

Rôle de l'Association canadienne des exportateurs et d'autres organisations

Il faudrait d'abord revaloriser les ressources, l'autorité et la prééminence de l'Association canadienne des exportateurs (ACE). Cette association entretient d'étroites relations de travail avec le gouvernement fédéral, mais probablement pour des raisons financières, elle n'a jamais réussi à concrétiser ses possibilités de recherche, que l'on croyait excellentes au départ. L'ACE a beau être experte pour identifier les problèmes, elle n'a pas toujours été capable d'aider ses membres à prévoir l'orientation du commerce international ou à leur recommander d'autres associations commerciales et instituts de recherche. En s'associant à d'autres organisations commerciales, l'ACE pourrait peut-être sensibiliser davantage le public canadien à la nécessité d'exporter. A notre avis, l'ACE devrait augmenter son personnel et l'installer à Ottawa, en partie pour améliorer les échanges bilatéraux d'information et pour participer aux réunions entre le gouvernement et les entreprises qui ont lieu principalement à Ottawa. En d'autres mots, il serait souhaitable d'officialiser les relations entre l'ACE et le gouvernement (pas dans le sens pompeux du terme mais plutôt avec l'idée de les régulariser).

L'Association canadienne pour l'Amérique Latine (ACAL), financée conjointement par le gouvernement et le secteur commercial, est unique en ce sens qu'il n'y a aucune autre organisation commerciale qui s'occupe de commerce régional de la même façon. Comparativement au Japon et à l'Europe, le Canada a beaucoup tardé à établir des organismes pour favoriser le commerce avec l'Europe de l'Est, le Moyen-Orient ou l'Afrique et il n'a jamais créé non plus de groupe canadien pour consolider les relations économiques avec la Communauté européenne. Plusieurs chambres de commerce bilatérales n'existent que de nom. La coordination entre ce genre de groupes est pratiquement nulle ou au mieux sporadique. Même, la pionnière ACAL, née de la coopération entre le gouvernement et le secteur public, n'a pas de relations officielles avec la Chambre de Commerce, l'Association canadienne des manufacturiers ou même l'ACE.

Le gouvernement fédéral devrait se joindre à des groupes d'entreprises pour encourager l'établissement d'associations commerciales d'entreprises ou d'associations mixtes (entreprises-gouvernement) pour favoriser les relations avec l'Europe de l'Est, le Moyen-Orient et l'Afrique comme dans le cas de l'Amérique latine. Quant à notre désir de resserrer nos liens économiques et industriels avec CEE et le Japon (la TROISIÈME OPTION) il faudra s'assurer la participation active de l'industrie canadienne et étrangère. L'expérience de ceux qui ont déjà participé à des missions commerciales serait utile pour créer des associations régionales, qui se rattacheraient toutes à l'ACE.

Pour ce qui est des projets clés en mains et des projets d'immobilisation à l'étranger, les sociétés canadiennes, même si elles sont compétitives dans certains secteurs, hésitent souvent sans l'appui du gouvernement à courir les risques que suppose tout grand projet. Un dialogue bien structuré entre le ministère de l'Industrie et du Commerce et le milieu des affaires pourrait encourager considérablement les sociétés à participer à des projets à l'étranger et les aider à déterminer quels sont les consortiums les plus prometteurs. La Grande-Bretagne offre un exemple utile de groupes consultatifs mixtes pour cette sorte de grands projets à l'étranger; il s'agit de l'Overseas Project Group du ministère du Commerce, qui sert à promouvoir la participation aux projets à l'étranger et qui est épaulé par un groupe consultatif composé d'hommes d'affaires travaillant activement à la même sorte de projets et d'un banquier agissant comme intermédiaire avec le milieu financier.

Le Canada possède des banques très importantes sur le plan international et qui, à plusieurs points de vue, sont capables de financer les initiatives que prennent à l'étranger les sociétés commerciales, les consortiums ou d'autres exportateurs. Toutefois, cet avantage ne s'est pas reflété dans nos ventes qui ont été limitées par nos taux d'intérêt généralement plus élevés que ceux de nos concurrents. On étudie actuellement certaines propositions visant à pallier à ce désavantage, mais quoi qu'il arrive, il est évident que les banques et le milieu des affaires devront collaborer davantage avec le gouvernement si le Canada veut devenir un concurrent sérieux dans les projets de grande envergure.

La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions permet aux sociétés de coopérer dans leurs activités d'exportation à condition que l'accord ne limite pas le volume d'exportation du produit, qu'il restreigne les activités d'exportation des concurrents et l'entrée des produits étrangers sur le marché et qu'il contribue à diminuer la concurrence induite de tel ou tel produit sur le marché national. Cette dernière condition semble avoir entravé certaines ententes d'exportations à cause d'éventuels effets néfastes au Canada. Clarifier et réviser les conditions actuelles permettraient aux exportateurs canadiens de se regrouper et de réaliser un meilleur rendement.

A la lumière de ces considérations nous recommandons:

- a) la création d'un sous-comité qui relèverait du Conseil canadien des relations avec l'entreprise pour s'occuper de toutes les questions commerciales entre le gouvernement et les exportateurs;

- b) précisément ce sous-comité devrait:
- encourager la formation d'associations commerciales mixtes (gouvernement et industrie) pour les grandes régions où il n'y en a pas encore, accordant la priorité au Moyen-Orient, à l'Europe et au Japon;
 - s'assurer que toutes les associations régionales sont reliées à l'ACE et aux autres organisations qui encouragent le commerce; et
 - servir de conseil consultatif au Centre des projets clés en mains et des entreprises à participation du ministère de l'Industrie et du Commerce.
- c) que le Conseil canadien des relations avec l'entreprise clarifie la politique relative aux consortiums d'exportation et, au besoin, essaie de faire modifier la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions pour stimuler la coopération entre les exportateurs canadiens.

Reprivatisation et contrats avec le secteur privé

Il y a quelques mois, le Premier ministre a déclaré:

"Je crois que tous les Canadiens veulent que leur gouvernement soit assez fort et puissant pour protéger l'intérêt public; pour cela, il se pourrait que ses activités de réglementation et de législation doivent s'accroître. Mais je ne vois aucune raison intrinsèque pour que le gouvernement continue éternellement de fournir des services que le secteur privé peut fournir."

Possibilité de transférer certaines responsabilités du gouvernement

Dans notre analyse, nous avons dit que beaucoup d'hommes d'affaires craignent que le gouvernement devienne trop puissant ou tente de faire trop. Il faudrait faire une priorité de l'étude des politiques destinées à accorder plus de contrats aux entreprises ou à d'autres groupes privés, comme les universités par exemple pour favoriser le financement conjoint.

Cette éventualité se rattache en un sens à la politique de décentralisation que souligne actuellement le gouvernement fédéral. La décentralisation géographique peut favoriser les régions économiquement faibles en situant ailleurs qu'à Ottawa certaines activités gouvernementales. Déléguer des administrateurs en vertu d'arrangements stricts pourrait aussi avoir un effet positif: les entreprises et d'autres groupes du secteur privé seraient ainsi incités à prendre part à certaines fonctions publiques nécessitant leur expérience et leur jugement.

Le fait que les institutions publiques s'isolent et prennent tant d'envergure inquiète depuis longtemps et a fait l'objet de nombreux articles. Un moyen d'alléger ces craintes est de reprivatiser certains services et de les accorder à contrat au secteur privé. Le problème est

de trouver une méthode intelligente d'étendre la participation du secteur privé aux activités opérationnelles du gouvernement de façon à éviter toute interruption des services et du rendement. Pour atteindre ces objectifs, nous recommandons:

Recommandations

- a) que le Conseil du Trésor fasse d'abord un tour d'horizon de toutes les activités opérationnelles des ministères pour cerner les domaines les plus susceptibles d'être reprivatisés et ceux qui le sont déjà en partie (en tenant compte de l'attitude des syndicats de la fonction publique);
- b) en guise de prélude à son cycle annuel de planification, que chaque ministère étudie les domaines qui selon le Conseil du Trésor peuvent être reprivatisés et qu'il commence à faire des plans en ce sens ou explique pourquoi il n'est pas d'accord;
- c) qu'on analyse chaque nouvelle activité préconisée par le gouvernement pour vérifier si certaines parties ne pourraient pas être laissées au secteur privé. En cas d'impossibilité de créer pour cette activité un conseil mixte de gestion ou de consultation. Et ce n'est qu'en cas d'élimination de cette dernière possibilité que le projet serait intégré dans la structure normale du ministère;
- d) que le Conseil du Trésor mette au point une façon de faire connaître régulièrement au public le progrès de ses efforts.

Chevauchement des programmes

Trop de cuisiniers gâtent la sauce

Nous avons mentionné précédemment les défis que posent les relations entre le gouvernement et l'entreprise à cause de la structure complexe de l'État fédéral. L'un d'eux est de se retrouver avec des programmes qui chevauchent. Au Canada, les pouvoirs des provinces sont tels que les mesures qu'elles prennent peuvent avoir des répercussions bien au-delà de leurs frontières et même au-delà des frontières canadiennes. Pour réduire au minimum les problèmes internes et externes qui pourraient se poser, les provinces et le fédéral doivent absolument coordonner beaucoup plus étroitement leurs programmes industriels. C'est pourquoi nous recommandons que les deux paliers de juridiction coordonnent leurs programmes pour éviter tout chevauchement d'efforts et tout gaspillage de ressources humaines et financières. Il faudrait, par exemple, que le fédéral s'entende avec chaque province pour harmoniser ses programmes de promotion des exportations, d'aide aux petites entreprises et d'aide à l'industrie avec les services provinciaux correspondants.

Pour régler ces deux questions, soit les conséquences des décisions des provinces en dehors de leurs frontières et le chevauchement des programmes, nous recommandons que:

Recommandations

- a) le ministère de l'Industrie et du Commerce négocie des ententes ou d'autres procédures avec les provinces pour rationaliser davantage les programmes fédéraux et provinciaux. Ce moyen devrait permettre à chaque province de se

rendre compte jusqu'à quel point les programmes fédéraux d'aide industrielle correspondent aux activités provinciales. Il est vrai que cette suggestion peut poser au début certains problèmes, mais nous croyons qu'elle serait opportune étant donné les restrictions financières auxquelles doivent faire face les gouvernements. Par exemple, il n'y a aucune raison, si ce n'est de faire valoir avec plus d'insistance leurs intérêts provinciaux, pour que les provinces soient représentées à l'étranger alors que le fédéral se charge déjà de tous ces services. De même, pourquoi faudrait-il que les hommes d'affaires aient à négocier avec deux paliers de bureaucratie s'ils offrent tous les deux les mêmes services de consultation aux petites entreprises. En fin de compte, c'est toujours le contribuable qui paie;

- b) dans le cadre de la politique de décentralisation du gouvernement fédéral, le ministère de l'Industrie et du Commerce devrait tout d'abord déterminer quels services aux entreprises il pourrait transférer à ses bureaux régionaux et comment il pourrait renforcer ces derniers. A notre avis, si le personnel des bureaux régionaux provenait surtout ou même uniquement du Service des délégués commerciaux, il en résulterait de nombreux avantages tant pour les entreprises que pour le service lui-même qui aurait alors la chance d'élargir ses connaissances et son expérience;
- c) que le ministère de l'Industrie et du Commerce se penche davantage sur les problèmes industriels et commerciaux locaux. Aider la nouvelle génération à prendre la relève des petites entreprises dans les régions du Canada dominées par la petite et moyenne entreprise est un problème délicat. Dans le même ordre d'idées, appuyer les petites entreprises qui, dans bien des localités des Maritimes et des Prairies, sont les pièces les plus importantes de l'échiquier économique et social est une question primordiale;
- d) que le Comité interministériel des petites entreprises invite également les provinces dans le cadre de sa nouvelle politique d'invitation de représentants du secteur privé. Les comités consultatifs régionaux du Ministère pourraient mieux contrôler les relations du gouvernement avec les petites entreprises et la Banque fédérale de développement pourrait pour sa part accélérer et élargir ses services d'information et de consultation locales dans ses quatre-vingts succursales.

Dans notre analyse, nous avons indiqué que l'une des principales frustrations des hommes d'affaires engagés dans le processus consultatif du gouvernement fédéral venait de la "compartimentalisation" des mandats ministériels et l'incapacité de certains ministères de parler en connaissance de cause des problèmes des autres ministères.

Pour éviter, autant que possible que ce genre de difficultés se produisent au ministère de l'Industrie et du Commerce, nous recommandons que:

Recommandations
au ministère de
l'Industrie et du
Commerce

- a) tous les comités consultatifs du secteur industriel établis récemment aient au moins un représentant supérieur des autres ministères touchés (plus particulièrement le ministère des Finances et le ministère de l'Expansion économique régionale); ces comités devraient aussi inviter les syndicats à participer, pour être plus représentatifs et sensibiliser le plus de monde possible aux problèmes des secteurs; et
- b) le ministère de l'Industrie et du Commerce accorde une très haute priorité à la mobilisation des ressources humaines et financières pour étudier les autres programmes commerciaux du fédéral et leur incidence probable sur le milieu des affaires et tâcher de les orienter partiellement.

PETITES ENTREPRISES

Nous avons parlé plus haut du problème particulier des petites entreprises, des principes qui devraient sous-tendre tous les programmes d'aide du gouvernement et nous avons fait remarquer la grande variété de ces programmes. Il y a entre autres les services consultatifs des gouvernements provinciaux, les services d'orientation pour petites entreprises et les prêts de la Banque fédérale de développement, le service de renseignements techniques du Conseil national de recherches, qui travaille en collaboration avec les conseils de recherches provinciaux, et bien d'autres activités menées par les ministères provinciaux et fédéraux ayant trait à l'expansion industrielle et commerciale. Les universités, collèges communautaires, organisations et instituts professionnels s'occupent également d'une foule d'activités destinées à améliorer la compétence des petits entrepreneurs. A notre avis et à en juger par toutes ces initiatives, les intentions du gouvernement et des institutions d'enseignement sont louables.

Nous pensons donc que les problèmes qui séparent la petite entreprise du gouvernement sont plutôt attribuables à l'application du programme et à sa philosophie qu'à un véritable manque d'intérêt ou à une lacune quelconque de la structure actuelle. C'est pourquoi nous recommandons que:

- a) les ministères de l'industrie (ou l'équivalent) des gouvernements fédéral et provinciaux étudient la possibilité de réunir sous la même enseigne les bureaux locaux provinciaux et fédéraux des grands programmes d'aide aux petites entreprises. Nous croyons que des installations communes favoriseraient la coopération entre les services fédéraux et provinciaux sans réel danger de confondre les responsabilités. Le champ d'application des deux programmes en serait aussi amélioré;

- b) que la Banque fédérale de développement s'efforce de publier de l'information sur la recherche et de la diffuser intensément aux petits entrepreneurs. Des coefficients et d'autres indicateurs sur le rendement industriel en général seraient particulièrement utiles; ce service serait conçu en consultation étroite avec les principales associations de petites entreprises;
- c) qu'en élaborant de nouveaux programmes pour les petites entreprises, le gouvernement prenne bien soin de faciliter le transfert des sociétés d'une génération à l'autre et d'appuyer les petites entreprises dans les régions où elles jouent un rôle prédominant. Lorsque ce phénomène se produit (fréquemment dans les provinces des Prairies et de l'Atlantique) la collectivité ne parvient pas à survivre à son dernier magasin général ou sa dernière quincaillerie et le coût social d'un tel échec commercial est très élevé.

Recherche en commerce

Manque de recherches commerciales au Canada

Tout comme l'ont démontré la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés et la Commission sur les études canadiennes (parrainées par l'Association des universités et collèges du Canada), nous avons trouvé que dans bien des secteurs commerciaux canadiens on ne fait pas ou presque pas de recherches. Les méthodes servant à évaluer les coûts et les avantages des règlements et ensuite à en tenir compte dans la prise de décision subséquente ne sont qu'un exemple; il y a aussi les rôles et les activités des associations commerciales ainsi que les relations entre les gouvernements provinciaux et le milieu des affaires. Dans son étude sur les recherches faites en commerce, la Commission sur les études canadiennes déclarait:

Un autre problème qui semble avoir résulté de cette situation] à savoir la dépendance des universités canadiennes envers les facultés de commerce étrangères] est qu'on écrit peu et qu'on ne fait guère de recherches dans le domaine des affaires et de la gestion commerciale touchant particulièrement le Canada. Dans leurs lettres à la Commission, plusieurs doyens d'écoles de commerce ont d'ailleurs exprimé leur désolation du manque de recherches, de manuels et de publications scolaires traitant de situations et de sujets typiquement canadiens.

Nous sommes d'accord avec la Commission: "Les programmes de recherche dans les écoles de commerce canadiennes doivent mettre davantage l'accent sur les problèmes, pratiques et institutions du Canada ainsi que sur ceux de pays autres que les États-Unis . . . Il faut encourager la recherche et l'enseignement qui sont directement reliés aux réalités canadiennes dans le domaine de la gestion et du commerce".

Cette pauvreté de la recherche est grave. C'est pourquoi nous recommandons que:

Recommandations

- a) l'on accorde une haute priorité aux programmes de recherche du gouvernement conformément aux recommandations de reprivatisation précitées;
- b) les entreprises prennent l'initiative de canaliser leurs besoins de recherche vers des sources canadiennes et participent à leur financement avec les gouvernements;
- c) qu'en plus des mesures du ministère de l'Industrie et du Commerce pour encourager l'étude et la recherche en commerce dans certaines universités, on accorde un prix annuel à chaque université pour le meilleur projet de recherche réalisé en commerce (comme le gouvernement le fait en littérature, pour un service public remarquable, etc.). Ce programme relèverait du Conseil des relations commerciales, plus précisément d'un comité mixte regroupant des représentants de l'entreprise, du gouvernement et des universités et il comprendrait plusieurs catégories de sujets, évoluant avec les besoins de la recherche.

CONCLUSION

De toute évidence, les activités du gouvernement affectent les entreprises canadiennes. Certaines sont censées aider et promouvoir l'activité économique tandis que d'autres ne contribuent qu'à la freiner. Le débat n'est pas tranché à savoir si on ne pourrait faire mieux. Certains diront que les gouvernements au Canada sont les créatures des sociétés; d'autres pensent que les sociétés sont tellement restreintes et dépourvues d'influence politique qu'elles en perdent tout leur dynamisme au Canada comme à l'étranger. D'autres encore comparent désavantageusement la conduite de notre gouvernement et de notre milieu des affaires à celle d'autres pays industrialisés.

En nous penchant sur les relations entre l'entreprise et le gouvernement au Canada, nous avons constaté qu'elles ont plusieurs lacunes. Mais est-ce bien cela en soi qui compte? Le peuple canadien qui voit dans les sociétés commerciales et le gouvernement des élites pratiquement indistinctes travaillant contre leurs intérêts, ne se soucieront guère d'apprendre qu'en réalité les relations sont tendues. Toutefois, les résultats politiques ne prouvent pas encore que ce soit là l'opinion générale. En fait, l'antagonisme et l'incompréhension qui règnent entre les trois principaux acteurs de l'économie, à savoir les sociétés, le gouvernement et le monde ouvrier, empêchent les réalisations à l'avantage du public d'une économie bien gérée. Il est essentiel que les trois forces en jeu collaborent sérieusement si l'on veut régler les problèmes qui accablent la société canadienne d'aujourd'hui. A l'avenir, les relations entre les trois groupes prendront encore plus d'importance car elles toucheront aux questions les plus fondamentales de notre pays comme:

- investissement / consommation
- avantages à long terme / avantages à court terme
- croissance apparente / croissance réelle
- allocations et distribution libres par rapport aux allocations et à la distribution dirigées
- prise de décision centralisée / prise de décision décentralisée
- concurrence et coopération
- liberté et autorité

Devant les problèmes et les défis économiques du Canada, ici et à l'étranger, il est normal de se demander si la solution n'est pas que les principaux groupes d'intérêts comprennent mieux comment nous en sommes arrivés là et comment nous pouvons le mieux nous en sortir. Rien ne nous assure que les institutions actuelles sont en mesure de remplir ce rôle. Mais justement cette institution qu'est le Parlement reste la condition sine qua non de notre système politique. Il reste à

savoir si nous pouvons élaborer d'autres méthodes de consultation qui, tout en respectant la primauté du Parlement, permettront aux principaux groupes d'intérêt de notre économie d'être mieux informés et de pouvoir mieux communiquer avec le gouvernement.

Voilà en gros le but de nos recommandations en ce qui concerne les entreprises. Nous sommes convaincus que si elles sont mises en application, la "démocratie de participation" aura une plus grande signification et que le bien public tirera profit de l'amélioration des deux secteurs. Cependant, il restera à tracer un réseau plus détaillé de communications entre d'une part les entreprises, le monde ouvrier et d'autres groupes d'intérêt et d'autre part les gouvernements. Si notre rapport est un pas dans cette direction, nous serons satisfaits. Peut-être aurons-nous fait quelque chose, comme disait Gladstone de Cobden avec le libre-échange, pour poser les premiers jalons.

ANNEXE I

Les Relations entre l'entreprise et l'État dans d'autres pays industrialisés

Un vaste éventail de mécanismes caractérisent les relations qu'entretiennent l'entreprise et l'État dans d'autres pays membres de l'OCDE. Les quelques exemples qui suivent illustrent les moyens utilisés dans ces relations.

AUSTRALIE

Le gouvernement australien, en insistant sur la consultation avec l'industrie dans l'élaboration des politiques gouvernementales, a créé un certain nombre de groupes de discussion avec l'industrie. Ces derniers donnent des conseils au gouvernement sur les problèmes des secteurs industriels et les mesures que doit amorcer le gouvernement afin de les surmonter. Les groupes de discussion étudient des questions comme les tarifs, les problèmes d'importation, la rationalisation de l'industrie et la disponibilité des matières premières. Les membres des groupes de discussion viennent des associations industrielles (qui sont, semble-t-il, représentatives et bien organisées), des syndicats, du secteur des consommateurs, des associations d'importateurs et du ministère de l'Industrie secondaire (Department of Secondary Industry) qui fournit les services de secrétariat. Un groupe peut étudier les questions se rattachant au secteur de sa compétence et présenter au ministre de l'Industrie secondaire son évaluation des rapports de la Commission d'aide à l'industrie (Industry Assistance Commission, voir ci-après). Suite à sa présentation au ministre, le compte rendu du groupe est soumis au "caucus" parlementaire, qui en tiendra compte lors de l'examen des nouvelles politiques industrielles proposées par le Cabinet.

La Commission d'aide à l'industrie (IAC) a été mise sur pied en vue d'assumer le rôle de l'ancienne Commission des tarifs (Tariff Board) et prendre d'autres responsabilités en matière d'expansion industrielle. L'IAC est surtout un organisme consultatif, mais puisqu'elle relève du Premier ministre et que ses conclusions sont publiées, elle est de ce fait plus influente. Le gouvernement prévoit attirer des gens du monde des affaires qui feront fonction de commissaires. L'IAC a le mandat d'aider le gouvernement à élaborer des politiques visant l'amélioration de l'efficacité industrielle et le développement régional. Elle est chargée de procéder à un examen méthodique de la pertinence continue des objectifs de certains secteurs et de l'efficacité des mesures d'aide existantes, ainsi que de recommander des politiques futures à long terme pour ces secteurs.

Le Livre vert d'octobre 1975 (le rapport Jackson) a étudié les problèmes de l'industrie australienne et proposé d'établir une meilleure structure en vue d'accroître la participation du gouvernement,

de l'industrie et des universités dans le processus de prise de décisions. Voici certains des nouveaux mécanismes suggérés:

- une conférence des premiers ministres pour trouver un terrain d'entente quant aux rôles des gouvernements fédéral et d'état en matière d'expansion de l'industrie manufacturière et pour jeter les fondements d'un système d'accords communs sur l'expansion industrielle;
- des Conseils industriels afin de formuler des propositions relatives aux industries aux prises avec de graves problèmes. Ces Conseils se composeront de représentants du gouvernement, de l'entreprise, des syndicats et des associations de consommateurs;
- des Conseils d'état des manufacturiers pour étudier les questions touchant l'industrie à l'échelle régionale et pour harmoniser les politiques nationales et régionales;
- un Conseil australien des manufacturiers afin d'évaluer les propositions de politiques, du point de vue national, et conseiller le gouvernement;
- préciser les responsabilités des ministères fédéraux à l'égard d'une politique sur l'industrie visant à assurer l'initiative et la cohérence.

GRANDE-BRETAGNE

En Grande-Bretagne, le gouvernement a accru sa participation dans le monde des affaires, surtout depuis la dernière guerre; en premier lieu, il a établi des contrôles directs d'après-guerre, le rationnement et plus tard, l'expansion du secteur étatisé. Le degré de participation du gouvernement a varié considérablement selon le parti politique au pouvoir; ce qui veut dire que la politique industrielle a été placée dans l'arène politique davantage que dans bien d'autres pays et qu'elle a subi constamment des changements importants. D'autre part, il y a eu un développement assez constant des politiques régionales sous les gouvernements successifs; le but du gouvernement a toujours été de trouver un moyen de combiner le maintien du plein emploi, de la stabilité des prix et de l'équilibre de la balance des paiements, tout en conservant de nombreuses caractéristiques d'une économie de libre concurrence, dotée d'un secteur public considérable. En outre, au cours des dernières années, le pouvoir des syndicats s'est accru et ceux-ci ont fait leur entrée dans des domaines autres que les négociations collectives sur les salaires et les conditions de travail. Ce qui s'est traduit par une insistance croissante sur la méthode tripartite pour résoudre les principales questions.

Le monde des affaires englobe de nombreuses associations professionnelles variant en importance et en capacité. La Confédération de l'industrie britannique (Confederation of British Industry) compte des membres d'associations professionnelles et

d'entreprises privées et constitue l'organisme représentant les hommes d'affaires dans les discussions tripartites. De plus, l'Association des Chambres de commerce de Grande-Bretagne (Association of British Chambers of Commerce) représente habituellement les petites et les moyennes entreprises et entretient des liens fermes outre-mer. Il existe un lien étroit de travail entre le gouvernement et plusieurs compagnies privées et les associations professionnelles. Des contacts semblables avec les syndicats ont mis plus de temps à voir le jour. Cependant, l'engagement aux discussions tripartites à l'échelon national s'est fortement accru au cours des dernières années, encourageant ainsi l'entretien de rapports plus étroits en général.

De nombreux instruments d'intervention et d'influence du gouvernement ont été mis au point, dont les plus importants sont:

- i Propriété publique. La question se situe au coeur même du débat politique; l'acier, par exemple, a été nationalisé, dénationalisé et nationalisé de nouveau par les gouvernements successifs. La propriété publique, contrairement à l'usage européen, tend à inclure des industries entières, créant ainsi des monopoles d'État. Toutefois, la Commission nationale des entreprises (National Enterprise Board), instituée récemment, comme son prédécesseur des années soixante, la Corporation de réorganisation de l'industrie (Industrial Reorganisation Corporation, IRC), poursuivra une politique plus sélective en vue d'acquérir des sociétés de divers secteurs et d'encourager la croissance et la rationalisation.
- ii Technologie de pointe. Le gouvernement a, à divers moments, tout comme les autres pays occidentaux, appuyé un certain nombre d'industries importantes oeuvrant dans le domaine de la technologie de pointe, absorbé les coûts de recherche et de développement et parfois financé la production. Le gouvernement a, jusqu'à récemment, appuyé un certain nombre d'associations de recherche industrielle (on en compte près de 40).
- iii Politique régionale. En raison de son histoire et de sa structure industrielles, la Grande-Bretagne a eu pendant des années de graves problèmes régionaux, plusieurs régions étant en perte de vitesse dans les mêmes régions. La gamme d'instruments conçus pour inciter les compagnies à créer des emplois dans ces régions a constamment augmenté surtout depuis le début des années soixante.
- iv Encouragement à l'investissement. Le principal encouragement à l'investissement durant la deuxième moitié des années soixante a été les primes d'investissement, mais celles-ci ont été abandonnées et l'encouragement actuel se fait sous forme d'allègements fiscaux. Des formes d'aide sélectives accordées aux compagnies privées ont été mises en oeuvre dans les années soixante, principalement en ce qui a trait aux politiques régionales, mais de façon générale, les

rappports entre le gouvernement et l'entreprise se sont faits à distance (à l'exception de certaines industries en perte de vitesse comme la construction navale et les textiles de laine). Une loi de 1972 prévoit de l'aide en vue de promouvoir la mise en oeuvre, la modernisation, l'efficacité, l'expansion ou la réorganisation d'une industrie ou d'une société ou afin d'aider une industrie à obtenir des contrats de façon ordonnée. Un certain nombre de plans sectoriels, visant à encourager la modernisation et la réorganisation ou à s'adapter à l'évolution du marché, ont été élaborés et de l'aide a été donnée aux compagnies privées en difficulté. On attribue à l'utilisation de ces pouvoirs le mouvement général vers des relations plus étroites, donc non à distance, entre l'entreprise et l'État.

En Grande-Bretagne, il n'y a pas de tradition de planification méthodique à l'échelle nationale, bien que le Conseil national pour l'expansion économique (National Economic Development Council, NEDC) et les Comités pour l'expansion économique (Economic Development Committees, EDC), mis sur pied au début des années soixante, aient fourni un point de rencontre pour les discussions tripartites sur des questions économiques et un dénominateur commun pour les travaux de planification industrielle. Dernièrement, le gouvernement britannique a amorcé une initiative majeure afin d'utiliser la structure tripartite du NEDC et des EDC en vue d'élaborer une stratégie industrielle à moyen terme. Près de trente secteurs clés de l'industrie manufacturière, y compris les principales industries de produits chimiques, de textiles, de génie mécanique et électrique et d'électronique, ont été choisis. Des discussions approfondies tripartites, en groupes sectoriels distincts, mèneront à l'élaboration de stratégies à moyen terme pour chaque secteur et préciseront les mesures que doivent prendre le gouvernement, le patronat et les syndicats. Ces stratégies seront étudiées et adoptées tous les ans, à partir du moment où les projections à moyen terme du gouvernement sont disponibles à l'été jusqu'à peu de temps avant le budget. Cette mesure devrait accroître la participation de l'entreprise dans la planification économique du gouvernement et permettra à celle-ci d'avoir une plus grande influence sur les processus de planification.

Les accords de planification, une nouvelle mesure, mettent en lumière le dialogue entre les sociétés individuelles et le gouvernement. Le coeur des accords de planification reposera sur l'apport par les compagnies d'importants renseignements sur leurs plans et sur le fait que le gouvernement, en retour, soit disposé à discuter des questions de politique et de ses projections économiques et de leur pertinence à l'égard des compagnies concernées. Les participants discuteront principalement des questions pratiques d'importance pour la compagnie et son secteur et viseront à arriver à une entente générale et, s'il y a lieu, s'accorderont sur les mesures à prendre. Les syndicats participeront aux consultations, surtout avec la société, mais aussi avec le gouvernement, s'ils le désirent. Cette mesure s'étendra graduellement à une centaine de grandes sociétés.

FRANCE

La France a la réputation d'un pays où le gouvernement intervient beaucoup dans l'industrie et contrôle des secteurs importants de l'expansion industrielle. Il existe effectivement une longue tradition d'engagement de la part du gouvernement dans l'entreprise, mais on ne s'entend toujours pas sur son étendue et sa nature. Des observateurs extérieurs ont tendance à attribuer au gouvernement des politiques "dirigistes" et sélectives de grande portée à l'égard de l'intervention industrielle, reliées au Plan national. D'autres, des fonctionnaires français et non les moindres, prétendent que le gouvernement dépend sur les forces du marché plus qu'on ne le croit.

La vérité réside probablement entre ces deux extrêmes. Il est certain que les mécanismes de planification et d'intervention existent et peuvent être analysés même par le truchement de leur fonctionnement et de leur contribution au progrès industriel de la France depuis la Seconde Guerre et pourraient s'avérer des sujets de discussion plus importants. Mais en plus des dispositions purement économiques et institutionnelles, il faut tenir compte de facteurs immatériels. Un sens fondamental de l'objectif national, plus notable peut-être chez les diplômés des Grandes Écoles (qui contribuent toujours une grande proportion de la hiérarchie du patronat et du gouvernement en France), a contribué largement au succès industriel de la France. En outre, en France depuis la Seconde Guerre, l'entreprise s'est généralement bien débrouillée par rapport à la fonction publique, au monde des financiers et aux professionnels dans la course aux talents et parmi les meilleurs gestionnaires plusieurs se sont servis de la fonction publique comme tremplin.

Au cours des dernières années, les politiques du gouvernement français ont dans l'ensemble favorisé l'entreprise. D'après les normes européennes, l'économie nationale a atteint un taux élevé de la croissance. Les objectifs sociaux et les facteurs ambiants n'ont pas empêché les progrès et les politiques sur le cours du change n'ont certes pas nui à la concurrence sur le plan international de l'industrie française. D'autre part, il y a eu des contrôles de divers degrés de sévérité sur les prix de la plupart des produits de l'industrie au cours de la période d'après-guerre. En outre, le monde des affaires français absorbe la plus grande part des coûts des programmes de sécurité sociale. Toutefois, l'entreprise en général a bien travaillé.

La méthode d'approche du gouvernement à l'égard des questions industrielles est pragmatique et flexible, malgré l'existence des procédés conventionnels et apparemment exhaustifs de la méthode de planification. Elle possède une gamme effrayante d'armes, mais semble atteindre ses objectifs par un procédé de concertation, aidé grandement par des liens personnels étroits entre les personnes du gouvernement et de l'entreprise, ainsi que par des instruments précis de politique.

Parmi ces derniers, on trouve les contrôles sur l'approvisionnement de fonds, soit peut-être le plus important. Le Fonds de développement économique et social (FDES), une source de financement de prêts, est une section spéciale du Trésor. Les prêts du FDES, en général de 3 à 5 pour cent plus bas que les taux hors banque, constituent 8 pour cent du total des prêts à moyen et à long termes. Par le passé, ces prêts ont été accordés aux industries nationalisées. A l'heure actuelle, ils sont utilisés dans certains cas pour aider les petites et les moyennes entreprises aux prises avec des difficultés à cause des restrictions des prêts bancaires. De façon générale, les prêts du FDES servent de suppléments aux autres sources de financement afin d'encourager les emprunteurs à réaliser les objectifs du gouvernement dans le secteur concerné.

Les prêts plus importants viennent de nombreuses institutions financières (comme le Crédit national et les Sociétés de développement régional) qui servent de voie principale aux fonds provenant du marché destinés à l'investissement dans l'entreprise. Leur influence a une grande portée. Les prêts du Crédit national sont quelque peu subventionnés et quiconque envisage un investissement important tente d'obtenir une part de ses fonds de ce dernier. Son jugement est tellement respecté que s'il approuve un projet, les autres bailleurs de fonds sont attirés. En outre, la Banque de France est disposée à refinancer les prêts à moyen terme des banques commerciales pour les projets qui ont été approuvés par le Crédit national et certains autres organismes. Le Crédit national est géré par d'anciens fonctionnaires qui ont tendance à faire refléter le point de vue du gouvernement dans leurs politiques de prêts, bien que l'établissement ne soit pas financé par l'État (à l'exception de la part minimale de subventions dans le taux de placement) et ne soit pas géré officiellement par l'État. Paradoxalement, un organisme non gouvernemental ainsi est plus efficace à promouvoir les politiques gouvernementales que les banques nationalisées elles-mêmes, qui sont assez libres de l'influence du gouvernement.

La propriété publique est très répandue, mais il n'y a pas eu d'expansion importante depuis les années quarante. Les entreprises nationalisées existent souvent à côté de compagnies privées du même secteur (par exemple, l'automobile, le pétrole, les banques et l'assurance). L'industrie de l'acier, malgré la somme considérable d'aide gouvernementale reçue, est toujours une industrie privée à part entière. Cependant, la propriété publique n'est pas un bon indice de l'influence gouvernementale.

Un fort appui gouvernemental est accordé aux industries de technologie de pointe et à de nombreux secteurs comme l'acier, les produits chimiques, les textiles, les produits électriques et électroniques. Par le passé, le gouvernement a conclu des accords de planification avec les associations professionnelles (par exemple, l'acier, la construction navale, les ordinateurs) selon lesquels l'industrie s'engageait à effectuer certains changements ou à poursuivre certains objectifs en échange de l'appui du gouvernement. La méthode de l'intervention sélective se fait souvent indirectement par le truchement de l'IDI (Institut de développement industriel). L'IDI a été institué en 1970, doté de fonds du gouvernement et du secteur privé. Il fournit

l'argent aux compagnies et promouvoit la réorganisation dans les secteurs d'intérêt particulier au gouvernement (par exemple, les machines-outils). On lui demande parfois de trouver une "solution française" lorsqu'une offre non désirée d'achat d'une compagnie française provient de l'étranger.

La politique régionale n'a pas été élaborée dans la même mesure qu'en Grande-Bretagne ou en Italie; il existe toutefois un certain nombre de régions favorisées en France. Le principal instrument de politique régionale est "Datar" qui poursuit une politique d'appui sélectif à l'égard des projets. Celui-ci est appuyé d'un système national de "Permis de construire", conçu pour éloigner l'industrie des régions congestionnées, dont Paris en particulier.

La France a un système de planification très perfectionné, remontant à la période d'après-guerre, mais qui a beaucoup évolué depuis. Les premiers plans formulaient des objectifs de production et servaient à décider de la répartition des matières premières, de la main-d'oeuvre et des finances. Depuis, le Plan cherche plutôt à tracer une orientation; il est considéré comme une "prévision coordonnée entre partenaires" (gouvernement et entreprise), un moyen d'arriver à un consensus, de partager des renseignements et de prendre de l'assurance. Le Plan actuel (le septième) est différent des précédents; moins quantifié et moins exhaustif, il précise les domaines prioritaires nécessitant des mesures du gouvernement et de l'industrie au lieu d'élaborer une série de programmes traitant de tous les secteurs.

Environ deux ans avant l'entrée en vigueur d'un nouveau Plan, quelque trente commissions sont mises sur pied en vue de traiter de tous les aspects de l'économie. Les commissions industrielles (souvent présidées par un homme d'affaires) se composent d'hommes d'affaires représentant des associations professionnelles, du personnel du Commissariat général du Plan (CGP) et d'autres ministères concernés, des syndicalistes et des universitaires. Avant que les Commissions entament leur travail, le CGP prépare un exposé macro-économique à l'intention des principaux secteurs; ensuite, les trente commissions tentent de l'élaborer. Chacune d'elles formule un plan de rechange qui prévoit comment le secteur entend satisfaire les projections du marché en utilisant ses propres ressources; il propose aussi les réalisations du secteur si celui-ci possédait d'autres ressources (par exemple, davantage de fonds pour financer les installations ou la recherche et le développement, de meilleurs prix, une main-d'oeuvre plus importante). Ces options sont synthétisées dans un plan d'ensemble national par les divers ministères qui se réunissent afin d'établir l'ordre de priorité et de répartir les ressources disponibles. Par la suite, les Commissions élaborent leur plan en plus de détails et déposent le plan d'ensemble détaillé devant le Parlement aux fins de ratification. Tous les ans, l'avancement du Plan est passé en revue.

Les mesures d'exécution du Plan ne semblent pas aussi définies. Puisque la planification se fait à l'échelon des secteurs, il existe un écart entre ceux qui élaborent le Plan et ceux qui doivent prendre les mesures pour sa mise en oeuvre. Des sanctions sont

rarement appliquées et le gouvernement ne détient pas de pouvoirs statutaires pour forcer l'industrie à adopter le Plan, bien qu'il puisse utiliser diverses autres méthodes à sa disposition. Tout comme dans le cas du Japon, les firmes françaises ont tendance à croire qu'elles recevront un meilleur traitement de la part du gouvernement si leurs mesures sont conformes au Plan. Certains croient que la principale valeur du Plan réside dans son influence sur les politiques macro-économiques du gouvernement; d'autres, que le ministère des Finances ne se sent même pas contraint par le Plan.

Comme on l'a mentionné, la contribution de l'entreprise au Plan est fournie par le biais des associations professionnelles françaises, qui sont des organismes puissants. Outre leurs fonctions habituelles, les associations professionnelles sont chargées de réunir une multitude variée de statistiques industrielles. Les syndicats font également partie des Commissions du Plan, mais jouent un rôle moins actif que le patronat et tendent à se retirer du travail préparatoire afin d'éviter de donner l'impression qu'ils ont les mains liées (dans l'intérêt de préserver leurs positions de négociation). Dans l'ensemble, les syndicats ne s'occupent guère de l'activité économique du pays; ils préfèrent se limiter aux négociations industrielles. La consultation avec des parties extérieures, une tradition de longue date au sein du gouvernement français, est facilitée de beaucoup par le passage de hauts fonctionnaires à l'entreprise.

Puisque le Plan sert maintenant en grande partie à tracer une orientation, il n'y est plus question que les associations professionnelles doivent répartir des objectifs de production ou autres parmi leurs sociétés membres. Les entreprises en apprennent plus long sur les plans et les prévisions de leurs concurrents, mais ces renseignements sont donnés, dit-on, non pour éliminer la concurrence mais pour en éliminer les aspects négatifs. Des contacts directs entre les firmes et le gouvernement se lient par l'intermédiaire du ministère de l'industrie et les établissements de crédit plutôt que par l'entremise du CGP, à cause sans doute des dispositions du Plan.

ALLEMAGNE

Le redressement d'après-guerre de l'économie allemande était basé en grande partie sur la libre concurrence. Malgré un contrôle central dans certains domaines, notamment le logement, la libre concurrence constitue le facteur prédominant de l'activité industrielle dans l'entreprise. Bien que l'on considère maintenant l'économie allemande comme une économie de "marché social", la philosophie de base reste la libre concurrence et un minimum de participation gouvernementale. Les pouvoirs d'intervention du gouvernement sont limités par la constitution, mais grâce aux arrangements visant un dialogue continu entre le gouvernement et les deux parties de l'industrie et du commerce, le gouvernement peut quand même exercer son influence sur les principales décisions industrielles et commerciales. Il s'ensuit que, dans le processus d'interaction entre le gouvernement fédéral et l'industrie, on met l'accent sur la formulation de politiques macro-économiques et sur la préservation du milieu concurrentiel, malgré le degré élevé d'intervention circonstanciée du gouvernement à l'échelon micro-économique.

Dans l'élaboration de politiques économiques, on suit le principe de "direction globale". En vertu de la Loi pour la promotion de la stabilité et de la croissance économiques, il incombe au gouvernement fédéral de soumettre au Parlement, tous les ans en janvier, un Exposé économique qui esquisse les objectifs souhaitables pour l'année et donne une explication détaillée des politiques économique et fiscale qu'il entend suivre. Cette étude commente également l'évaluation et les conseils publiés par le Conseil des experts en développement économique, un organisme indépendant.

Ce rapport fera l'objet de discussions avec les représentants du patronat et des syndicats et d'autres secteurs de l'économie dans une réunion "d'action concertée". A l'issue de ces discussions, le gouvernement peut modifier ses projections et ses plans et l'entreprise peut se servir des conclusions comme guide pour sa propre planification à court terme. Dans les relations ouvrières et surtout dans les négociations salariales, le gouvernement s'efforce de rester neutre. Cinq instituts de recherche économique indépendants offrent aussi leurs services en matière de conseils économiques. L'entreprise se prévaut, sur le plan commercial, des services de ceux-ci et d'autres instituts privés afin d'obtenir davantage de renseignements détaillés ou à long terme à l'échelon sectoriel. En outre, les associations professionnelles et les syndicats sont dotés de très bons services de recherche.

L'Allemagne encourage la concurrence industrielle de nombreuses façons. Auparavant, la pratique allemande était de favoriser les cartels, mais la Loi de 1957 contre la restriction de la concurrence n'autorise les accords restrictifs qu'en certains cas; la régie des cartels s'occupe de l'application de la Loi. Le gouvernement a également le pouvoir d'enrayer certains abus particuliers des entreprises dominantes et de réglementer les fusionnements.

Un bon nombre de facteurs dans la situation de l'Allemagne ont mené à une politique générale de non-intervention et d'acceptation du fait que les firmes compétentes sont rentables tandis que les sociétés incompetentes subissent des pertes (malgré le fait que le gouvernement, en collaboration avec les banques, a sauvé certains malheureux en cas de graves incidences sur la main-d'oeuvre). Par exemple, l'Allemagne est dans une large mesure une société égalitaire, résultant en partie du besoin de reconstruire le pays après la Seconde Guerre mondiale. Le gouvernement, le patronat et les syndicats acceptent le besoin de différences de revenus, chose normale pour un capitalisme en bonne santé; il y a toutefois peu d'ostentation extérieure. Il n'existe pas de système d'éducation pour l'élite, provoquant des liens étroits entre le gouvernement et le patronat seulement. Le rapport traditionnel "eux et nous" entre le patronat et les ouvriers n'existe pas. Au lieu, le patronat et les syndicats tentent de collaborer et d'adopter un point de vue à plus long terme.

Cette attitude a été favorisée certes par la croissance remarquable de l'Allemagne depuis la guerre, résultant largement de la poussée des exportations. Il est plus facile de résoudre les problèmes d'adaptation et de dédoublement dans ce contexte (la provision

généreuse d'assistance sociale par le gouvernement fédéral est également très importante). Mais les rapports étroits entre le patronat et les ouvriers sont également encouragés par les lois du gouvernement, donnant aux ouvriers de nombreux droits de consultation et de contrôle par le truchement des conseils.

En outre, à l'échelon national, l'entreprise et la main-d'oeuvre semblent être organisées de façon à contribuer à ces relations étroites. Il n'y a que seize syndicats en Allemagne; quoi qu'ils puissent financer les mesures industrielles de façon satisfaisante, au besoin, ils préfèrent négocier, habituellement, selon un raisonnement et des faits préparés soigneusement par leurs services de recherche très efficaces. La partie patronale se compose d'un grand nombre d'associations professionnelles qui sont, en général, puissantes et dotées de bons services de recherche. Sur le plan national, les associations professionnelles sont regroupées dans le BDI, qui ne compte cependant pas de membres de sociétés individuelles; un autre organisme du patronat, la Fédération allemande des employeurs (BDA), effectue les négociations salariales, à l'échelon national, avec les syndicats. Les chambres de commerce locales sont représentées par l'Association des Chambres de commerce (DHIT), un organisme très influent. Les BDI, BDA et DIHT participent à la réunion "d'action concertée".

La philosophie de base concernant les relations entre les secteurs public et privé est telle que décrite plus haut, mais le gouvernement fédéral est de plus en plus engagé directement avec les industries et les compagnies, parfois pour aider à l'agencement des forces du marché. Voici certaines des formes principales d'intervention:

- i Politiques régionales. L'aide régionale ne ressemble pas à celle donnée en Grande-Bretagne, mais l'expansion industrielle dans les régions en baisse est encouragée par le truchement de divers stimulants, notamment des subventions de l'investissement allant de 10% à 25%. Il n'y a pas longtemps, un nouveau programme de centres d'expansion, choisis en collaboration avec les Länder (provinces), a été lancé avec une aide possible à l'investissement générateur d'emplois.
- ii Aide à l'investissement. Il y a bien des dégrèvements d'impôt, mais peu généreux. Le Programme de rétablissement européen, géré par la Banque de reconstruction, société d'État, offre des prêts à intérêt très bas dans le cas des grands projets d'investissement.
- iii Aide sélective. Le gouvernement a élaboré des programmes visant à aider l'industrie dans les trois domaines suivants:
 - a Industries de technologie de pointe comme l'aéronautique, l'informatique et la micro-électronique, où les coûts d'expansion sont assurés;
 - b Appui de la recherche et du développement, au moyen d'allègements fiscaux et de subventions directes, appui destiné surtout aux petites et moyennes entreprises; et

- c Aide à certaines industries qui sont en perte de vitesse ou qui ont été touchées par des circonstances extérieures (par exemple, la construction navale, l'exploitation minière et le raffinage du pétrole).

Le ministère de l'Économie a entamé, dernièrement, d'autres études méthodiques des secteurs en difficulté (par exemple, l'automobile, les textiles, la construction) en collaboration avec les industries concernées et, plus récemment, a commencé à élaborer des prévisions sectorielles à leur intention. Ces études ne sont en fait que des analyses des choix qui s'offrent théoriquement à ceux aux prises avec des problèmes de structure; elles ne sont pas des plans d'action à l'intention du gouvernement.

- iv Propriété publique. Il y a tout un éventail de participations à la propriété par les autorités fédérales, provinciales et locales touchant quelque 850 firmes. Dans la plupart des cas, toutefois, le secteur public détient moins de 50% des actions.

Tout exposé des relations entre le gouvernement et l'entreprise en Allemagne ne saurait être complet sans la mention du rôle des banques. Ces dernières ont traditionnellement joué un rôle primordial quant à la satisfaction des besoins financiers de l'industrie. Elles ont soulevé les grands problèmes et ont su assumer le rôle d'entrepreneur et affronter les risques. Le gouvernement a souvent préféré transmettre les fonds d'investissement à l'entreprise par l'intermédiaire des banques, plutôt que de le faire directement.

La philosophie de base relative à l'économie du marché est profondément enracinée dans les relations entre le gouvernement et l'entreprise. Cette philosophie se reflète dans les politiques internes et externes du gouvernement dans les domaines de l'industrie et du commerce. Mais cela n'empêche pas le gouvernement fédéral de consulter l'entreprise ou, comme dans d'autres pays, d'appuyer fermement un certain nombre d'industries et de les aider à s'adapter aux changements du marché ou à l'évolution rapide de la technologie.

JAPON

En ce qui a trait aux relations entre les secteurs privé et public, le Japon est très différent des pays occidentaux. Par conséquent, il est difficile de tenter de décrire l'économie japonaise et les relations entre le gouvernement et l'entreprise en termes de concepts occidentaux. Quelques observateurs doutent même qu'il soit possible de distinguer clairement le gouvernement de l'entreprise: les relations entre eux sont étroites, subtiles et diversifiées, ressemblant aux liens familiaux.

Les facteurs fondamentaux de ces rapports étroits sont d'origine historique et sociale. Au Japon, l'industrie a en fait été créée par le gouvernement au cours du dernier siècle; certains secteurs ont été contrôlés par le gouvernement pendant bien des années. Après la

Seconde Guerre mondiale, le gouvernement a guidé et protégé la reconstruction de l'industrie. Socialement parlant, les chefs d'entreprise et du gouvernement sont, dans une large mesure, le produit d'un système d'éducation pour l'élite, fondé sur le mérite. Les contacts personnels jouent un rôle important dans leurs relations (il règne un genre de réseau de camaraderie).

En outre, il y a un déplacement considérable de personnes entre l'entreprise et le gouvernement. Le trait caractéristique le plus important des relations, trait qui ne se limite pas à l'élite, est ce fort sentiment d'appartenance au peuple japonais, d'identification aux objectifs et aux réalisations du Japon. Peu importe les désaccords, les différentes parties sont en mesure de les surmonter et de collaborer à la poursuite d'objectifs communs. Jusqu'à récemment, le but principal était la croissance économique du pays.

Puisque le gouvernement et l'industrie partagent ce même objectif, il est trompeur de penser en termes de contraintes sur une partie découlant des activités de l'autre et de conflits entre elles. Il est difficile de dire si le gouvernement prend la tête lorsqu'il s'agit de déterminer l'orientation de l'économie ou s'il appuie simplement les tendances déjà en marche des forces du marché et des activités de l'entreprise. Le rendement de l'entreprise au Japon à lui seul est probablement le facteur le plus important influant sur les politiques économiques du gouvernement, bien que la demande du public en matière de lutte contre la pollution et de l'amélioration de l'infrastructure sociale doive aussi entrer en ligne de compte.

Le gouvernement, d'autre part, influence l'entreprise de diverses façons. Les lois ne jouent pas un rôle bien important. Dans l'ensemble, les ministères adoptent une "orientation administrative", mettant en jeu une consultation étroite avec l'entreprise à la recherche d'un consensus, jouant aussi le jeu de la carotte et du bâton. Voici les éléments importants:

- i Propriété publique. L'État n'exploite actuellement qu'une petite portion de l'économie (soit les banques de développement et d'export/import du Japon, la Corporation des finances des petites entreprises, la Corporation de téléphonie et de télégraphie du Japon), mais les quelques entreprises étatisées jouissent d'une place stratégique;
- ii Allégements fiscaux. Des dispositions spéciales d'amortissement ont été appliquées en vue d'aider les industries prioritaires; elles ont cependant été réduites dernièrement;
- iii Aide financière sélective. Le gouvernement offre des possibilités de crédit à faible intérêt et accorde la préférence aux industries prioritaires;
- iv Politique monétaire. Puisque l'industrie dépend beaucoup du capital d'emprunt provenant des banques, le ministère des Finances peut exercer une grande influence en contrôlant le montant, les conditions et l'orientation du crédit bancaire;

- v Contrôle des importations et promotion des exportations. Des contrôles ont été imposés sur les importations afin de protéger l'expansion des jeunes industries japonaises après la Seconde Guerre. Les exportations sont promues principalement par le secteur privé (et surtout, les sociétés commerciales). La principale contribution du gouvernement a été d'offrir du crédit à l'exportation par l'intermédiaire de la banque export-import. Le taux de change a été longtemps maintenu à un niveau très bas pour encourager les exportations et décourager les importations;
- vi Politique d'investissement interne et externe. Des contrôles sur l'investissement étranger au Japon ont été utilisés pour protéger les secteurs importants de l'économie. D'autre part, le gouvernement a été actif dans la promotion de l'investissement à l'étranger, surtout afin de s'assurer d'un bon approvisionnement en énergie et en matières premières;
- vii Politique des prix. Bien qu'il soit un partisan acharné de la concurrence, le gouvernement japonais a à certains moments de la récession encouragé les cartels en vue de stabiliser les prix et de préserver la capacité industrielle;
- viii Appui de la recherche et du développement. Quoique le gouvernement finance une assez petite part de l'ensemble des travaux de recherche et de développement, il gère 70 instituts et laboratoires nationaux. Le Programme national de recherche et de développement comporte des projets de grande envergure visant à mettre au point de nouvelles techniques, essentielles aux progrès industriels, mais qui sont trop risquées pour les sociétés privées à cause des grosses sommes d'argent et des longues recherches nécessaires. Le gouvernement finance des projets choisis qui sont effectués par le truchement d'un système d'efforts concertés des instituts nationalisés, des compagnies privées et des universités.

Le gouvernement ne peut pas forcer l'industrie à suivre ses politiques. Certaines initiatives du ministère du Commerce international et de l'Industrie (MCII) ont d'ailleurs été rejetées. L'industrie est cependant consciente qu'une attitude peu réceptive pourrait influencer sur l'appui du gouvernement en d'autres occasions futures.

Dans l'emploi de ces divers moyens et dans ses politiques économiques générales, le gouvernement japonais a poursuivi de façon constante l'objectif principal de la croissance, se limitant seulement par le souci de préserver la balance des paiements et la stabilité des prix.

Les Japonais se sont inspirés de l'expérience française en matière de planification d'orientation pour élaborer leur propre forme de planification économique. Les plans quinquennaux ont été formulés par l'Agence de planification économique selon les données provenant de

l'entreprise et comprennent des objectifs communs et convenus qui sont fixés pour les secteurs industriels. Il n'existe pas de plan directeur rigide et imposé pour l'ensemble de l'économie. Le pouvoir est réparti largement et les plans sont constamment modifiés en tenant compte des événements. Les Japonais ne se préoccupent guère des modalités officielles; ils sont habitués à trancher les problèmes comme ceux-ci se présentent. Les plans ne visent pas à diriger l'action de l'entreprise mais tentent de prévoir dans quelles conditions les mesures seront prises. Ils analysent le futur, cernent les obstacles à l'expansion et abordent les problèmes nécessitant une solution. Ils établissent l'ordre de priorité. Pourvu de ces plans, le gouvernement japonais répartit les rares ressources, stimule l'investissement, fournit de l'orientation administrative et, en général, se sert des divers moyens susmentionnés. Il est possible d'orienter l'activité, mais la source d'énergie vient de l'entreprise elle-même et on n'essaie pas de la bloquer. En somme, le rôle du gouvernement consiste à aider le pays à s'adapter à la réalité plutôt que de tenter de créer une nouvelle réalité.

Des contacts constants et des discussions entre le gouvernement et l'entreprise privée constituent la clé de la formulation de la politique japonaise. Les contacts se feront officiellement lors de diverses réunions, y compris:

- i 200-300 "conseils de délibération", traitant des questions industrielles et reliées au Cabinet du Premier ministre, aux ministères et aux organismes. Les plus importants, comme le Conseil consultatif de la structure industrielle, ont une influence considérable. Des sous-comités spéciaux sont souvent mis sur pied pour traiter de problèmes particuliers. Le gouvernement contrôle les nominations et les ordres du jour et prend habituellement la tête pour inciter les conseils à recommander des mesures précises pour faire progresser l'expansion d'une industrie ou pour traiter d'un problème en particulier. Les associations professionnelles concernées se font souvent le porte-parole de l'entreprise; elles constituent une partie très efficace du système. Ils se réunissent régulièrement et les cadres assistent aux réunions; ils ont leur propre service de secrétariat et possèdent de très bonnes ressources statistiques (en fait, ils fournissent certains renseignements grâce auxquels le gouvernement japonais peut fonctionner). Jusqu'à présent, les syndicats ouvriers et les associations de consommateurs ne font partie que de quelques conseils et n'y ont qu'une représentation symbolique.
- ii Les porte-parole de l'entreprise dans l'ensemble sont les quatre principales organisations commerciales - la Fédération des organisations économiques ("Keidanren"), la plus influente des quatre; la Chambre de commerce du Japon, se composant de représentants des petites et moyennes sociétés; le Comité japonais pour le développement économique, où l'on discute des questions générales de stratégie économique nationale; et la Fédération des gérants d'entreprise, qui étudient surtout les relations ouvrières.

Ces organisations invitent les ministres et les hauts fonctionnaires à participer aux réunions afin d'expliquer les politiques du gouvernement et d'entendre le point de vue de l'entreprise. La "Keidanren" élabore aussi ses propres documents et projets de loi dans son important service de recherche et les soumet officiellement aux ministres.

- iii Les hommes d'affaires et les fonctionnaires se présentent devant les divisions du conseil des recherches en questions politiques du Parti libéral démocratique (qui, à l'heure actuelle, forme le gouvernement) où ils participent activement aux débats sur les politiques. En plus de ces voies officielles, les Japonais font usage de contacts non officiels pour arriver à des décisions, communiquer ou tout simplement essayer de mieux se comprendre. Les hommes d'affaires entretiennent des liens constants avec les ministères gouvernementaux au sujet des propositions qui pourraient les toucher, tandis que les ministères suivent de près les progrès dans les principales industries.

Aucune étude de l'interaction entre le gouvernement et l'entreprise ne serait complète sans mentionner le rôle important que jouent les média japonais en matière de communication. C'est le seul pays industrialisé où la presse quotidienne consacre autant d'espace aux questions économiques et commerciales. Chaque ministère et chaque organisation commerciale s'occupe de tenir une petite coterie de reporters au courant des plans et de la pensée globale. Ainsi, la presse est en mesure de fournir un flux constant de renseignements détaillés accessibles à tous, participant par le fait même au procédé continu d'en arriver à un consensus.

SUÈDE

La Suède compte parmi les pays les plus "participants" des nations occidentales, surtout en raison de son système unique d'administration publique. Le patronat et les syndicats sont associés dans des rapports bilatéraux en plus d'être représentés dans de nombreux organismes qui forment la force de l'administration publique. Les fonctions, qui dans d'autres pays relèvent entièrement des ministères gouvernementaux, sont réparties en Suède entre les ministères du gouvernement d'une part, dont les fonctions se limitent à la planification des politiques et à l'entretien des liens entre le parlement et les organismes, et d'autre part des organismes distincts et semi-publics financés en grande partie par le gouvernement et qui exécutent les véritables fonctions administratives (conformément aux lois du parlement). Les lois sont assez souples pour donner aux organismes des des pouvoirs de prise de décision. Certains ont à leur tête des fonctionnaires seulement, mais les plus importants sont dirigés par des conseils qui se composent de représentants des organisations du secteur privé (conformément aux responsabilités particulières de chaque organisme).

Un autre facteur soulignant le caractère de participation de la société suédoise est le processus législatif. Des comités sont mis sur pied régulièrement avant d'envisager des étapes législatives importantes. En plus des audiences de ces comités en vue de l'élaboration de leurs rapports, on fait circuler les rapports eux-mêmes afin de recueillir les commentaires des divers organismes et des organisations d'intérêt privé. On tient beaucoup compte de ces commentaires dans la rédaction de projets de loi à soumettre au parlement (par exemple, la consultation tripartite dans la commission sur la réorganisation de l'industrie des textiles).

Afin d'illustrer davantage le rôle actif des divers intérêts économiques dans la formulation de politiques en Suède, il convient de noter qu'il existe, outre l'influent Conseil de planification économique (qui se compose de représentants de divers secteurs de la société), un Conseil de politique industrielle spécial composé de représentants du gouvernement, de l'entreprise, de la main-d'oeuvre et des instituts de recherche économique. Ce Conseil se répartit à son tour en des groupes consultatifs pour des secteurs industriels particuliers.

ÉTATS-UNIS

Depuis toujours, les États-Unis ont mis l'accent sur la liberté individuelle, qui se reflète en partie dans l'engagement traditionnel au système de "libre concurrence". La division des pouvoirs du gouvernement fédéral et la répartition des droits entre le gouvernement du pays et celui des États tendent à renforcer cette attitude. Il y a longtemps que les rôles respectifs du gouvernement et de l'entreprise sont reconnus, bien qu'ils aient été sérieusement mis en doute dernièrement. Les pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement élaborent depuis toujours les fondements, tandis que l'entreprise a pour fonction de faire des profits en vue de son expansion et de s'assurer, par le truchement d'un lobbyisme actif, que les politiques gouvernementales favorisent ses initiatives.

Par conséquent, l'entreprise fonctionne assez librement dans le cadre des lois établies par le gouvernement. En plus des lois habituelles touchant l'entreprise, par exemple les lois sur les compagnies et sur la santé et la sécurité, une caractéristique propre au monde des affaires américain est une vaste gamme de lois anti-trusts. Une infraction aux lois peut s'avérer très coûteuse et le grand soin pris pour éviter cette situation marque les relations des sociétés entre elles et avec le gouvernement américain.

Une autre caractéristique: le rôle important des nombreux organismes gouvernementaux de réglementation. Ces organismes ont une grande indépendance politique et assument des fonctions se rattachant généralement à la promotion de l'intérêt public, surtout en ce qui concerne la sécurité, la santé, le bien-être et les entreprises de service public. Ces arrangements institutionnels tiennent de la tradition américaine qui distingue le juridique du politique. Cependant, on se préoccupe de plus en plus du nombre toujours croissant de règlements et de son fardeau sur l'entreprise, d'une part, et de l'indépendance de ces organismes face aux pouvoirs politiques, d'autre part.

En plus de circonscrire les opérations de l'entreprise par des moyens officiels, le gouvernement fédéral exerce d'autres influences de nature moins juridique sur l'entreprise:

- i Acquisition publique. Puisque le gouvernement fédéral est un grand consommateur de biens et de biens d'équipement, l'acquisition publique est d'importance primordiale, surtout pour certaines grandes industries. Cette mesure touche certes le secteur de la défense où, pour des raisons de sécurité nationale, le gouvernement fédéral se préoccupe également de l'importance et de l'organisation des industries de défense;
- ii Recherche et développement. Le gouvernement fédéral effectue, dans ses propres laboratoires et établissements, seulement un quart des travaux de recherche et de développement qu'il finance; l'industrie s'occupe de la moitié. Ces travaux se limitaient originairement aux industries de matériel de défense, comme l'aéronautique et l'énergie nucléaire, mais récemment se sont étendus au secteur civil;
- iii Propriété publique. Plusieurs services communautaires et commissions de transport sont la propriété des autorités des États, des municipalités ou du gouvernement fédéral;
- iv Aide régionale. Les autorités fédérales et des États s'occupent de programmes d'aide régionale, dont une infrastructure spéciale relative à l'émission d'obligations (habituellement) exonérées d'impôt et autres avantages fiscaux;
- v Industries en perte de vitesse. Aucune politique générale n'existe quant au maintien des industries en perte de vitesse, mais on adopte parfois des mesures d'urgence. Il existe des programmes généraux d'adaptation conçus pour permettre aux ouvriers et au patronat de s'adapter à la nouvelle conjoncture économique et des dispositions particulières pour aider les compagnies et les ouvriers touchés défavorablement par les concessions tarifaires et commerciales.

Aux États-Unis, il n'y a pas de planification commune entre le gouvernement et l'entreprise, imitant le processus de planification de la France, bien qu'on le souhaite de plus en plus. Récemment, la tendance était axée vers davantage de consultation entre le gouvernement et l'entreprise et l'adoption des idées venant d'ailleurs. A l'heure actuelle, le système de freins et de contrepoids entre l'exécutif et le législatif et la nouvelle accessibilité aux renseignements dans le gouvernement des États-Unis peuvent fournir à l'entreprise une occasion de peser sur la politique publique.

Le lobbyisme, surtout au Congrès, est peut-être le moyen le plus efficace et le plus direct qu'emploie l'entreprise pour influencer les mesures législatives. L'entreprise est représentée à cette fin par de puissantes associations professionnelles; des intermédiaires, dont des groupes de pression professionnels, sont très employés. L'élaboration de

lois aux États-Unis peut être un processus lent et il est possible d'influencer une loi en bien des occasions autres que dans le système parlementaire. Le Congrès est très sensible au lobbyisme et aux groupes de pression et veille à discuter de leurs points de vue avec les intéressés, à toutes les étapes, à titre non officiel ou dans les comités du Congrès. Il est d'usage de consulter l'entreprise ou de lui donner l'occasion de commenter les règlements proposés qu'élaborent les ministères et les organismes pour implanter les lois. Plusieurs de ces organismes ont d'ailleurs des comités consultatifs. En ce qui concerne l'interprétation des lois et des règlements, l'entreprise peut employer des procédures légales et de réglementation régissant certaines mesures qui les touchent, soit en opposant les décisions qui lui sont défavorables dans un tribunal, soit en employant une gamme variée de procédures d'appel, d'arrangements de consultation, de débats publics, etc.

Les syndicats ouvriers cherchent aussi à influencer le gouvernement, surtout par le lobbyisme et aussi par le truchement de comités consultatifs officieux, reliés aux organismes. Les syndicats ne sont affiliés à aucun parti politique et par conséquent, ne sont pas des partisans acharnés. Les relations entre les syndicats ouvriers et le patronat sont également régies par un corps législatif, ce qui donne une nature contractuelle à la relation et donne certains pouvoirs au gouvernement en cas de conflits importants.

ANNEXE II

Mécanismes fédéraux de consultation avec l'entreprise

Les ministères et les organismes du gouvernement fédéral ont institué plus de deux cents comités, conseils et autres groupes consultatifs en vue d'améliorer la situation d'entente et de coopération entre les secteurs public et privé.* Il nous est impossible de décrire toutes leurs activités dans le présent rapport - en fait, n'importe quel catalogue complet serait plus volumineux que le présent rapport - mais les activités suivantes illustrent l'éventail des mécanismes maintenant en place dans quelques ministères représentatifs.

Le ministère de l'Industrie et du Commerce

Par le truchement de ses programmes, le Ministère entretient des liens avec l'entreprise, lesquels suffisent à assurer un dialogue au sujet de ses propres activités. Les Bureaux régionaux, le Service des délégués commerciaux, l'Office de Tourisme et les directions s'occupant de divers programmes industriels d'appui s'occupent d'activités offrant ce genre de contact. Le nombre d'hommes d'affaires desservis par ces programmes est élevé: en 1974-1975, notamment, les onze bureaux régionaux ont fait 13,500 rencontres avec des hommes d'affaires; au cours de la même année, le Service des délégués commerciaux s'est occupé de près de 80,000 demandes de renseignements venant de firmes canadiennes et d'importateurs éventuels de produits canadiens. Tous ces rapports se font discrètement, ce qui ne veut pas dire qu'il ne faut pas les mentionner.

Le Ministère a des programmes d'aide financière et autre à l'intention de l'entreprise. Puisqu'ils ont été analysés et évalués dans une récente étude (le rapport Sharwood), point n'est besoin de les commenter dans le présent rapport, sauf pour mentionner l'occasion qu'ils offrent de liaison avec l'entreprise. En outre, le Ministère s'occupe d'une variété d'activités visant à encourager les contacts indirects avec le monde des affaires par l'intermédiaire de son bureau d'information, au moyen de contacts avec les gouvernements provinciaux, etc.

* Les types d'aide financière et de services consultatifs du gouvernement fédéral destinés à l'entreprise sont résumés dans la publication de 1974 d'Information Canada: Services fédéraux et l'homme d'affaires.

Pour obtenir de l'entreprise des conseils à l'égard de la politique, le Conseil consultatif sur le commerce du Ministre a été créé en 1969. Les membres du Conseil ont mis en doute son efficacité parlant de manque de concentration, d'insuffisance en matière de préparation et de consultation au préalable sur les sujets de discussion, d'absence de véritable participation gouvernementale, etc. Récemment, une réunion mieux définie et organisée a eu lieu. Cette expérience a contribué à nous faire croire qu'il serait avantageux de faire un pas en avant et de créer le Conseil canadien des relations avec l'entreprise, tel qu'il a été décrit plus haut.

En plus des changements apportés au Conseil consultatif du Ministre, le Ministère a institué récemment des comités consultatifs individuels pour plusieurs des principaux secteurs industriels. Comme on l'a mentionné dans le rapport, les relations seraient améliorées si les syndicats et le gouvernement participaient davantage. Une initiative récente a rapproché les principaux économistes du Ministère de leurs collègues du monde des affaires en vue de discuter périodiquement des prévisions et de la conjoncture économiques (comme c'était la coutume dans les années quarante et cinquante).

Lorsqu'on tente d'expliquer pourquoi ces efforts n'ont pas contribué davantage à améliorer les problèmes en cause, il est important de souligner que le ministère de l'Industrie et du Commerce est devenue un ministère différent de celui qui existait pendant la décennie d'après-guerre. Bien que de nouvelles activités se soient ajoutées (notamment, les programmes d'aide à l'industrie), beaucoup des activités essentielles influençant le monde des affaires relèvent maintenant d'autres ministères. Cela complique la tâche du Ministère lorsqu'il s'agit de relier les activités de consultation aux initiatives particulières prises ailleurs dans le gouvernement et qui se rattachent aux processus de consultation. Dans ce contexte, il est facile de comprendre pourquoi les fonctionnaires et les hommes d'affaires en cause se demandent à quoi mènent leurs discussions. D'après nos entrevues, les deux parties se posent la même question.

En fait, ce problème mérite une attention toute particulière. L'impôt, la concurrence, l'expansion régionale, les sciences et la technologie, les politiques d'achat et de réglementation du gouvernement ont une incidence aussi forte sur les relations entre l'entreprise et l'État que les politiques et programmes d'aide à l'industrie. Il s'agit toutefois de domaines auxquels les ministères provinciaux et fédéraux de l'industrie n'ont pas touché dans le passé. Par conséquent, à moins de réussir à élaborer une plus grande compétence pour traiter des questions plus importantes et de grande portée touchant l'expansion industrielle, les consultations avec les entreprises deviendront plus problématiques, parce qu'il sera de plus en plus difficile d'en voir découler des résultats.

Le ministère des Finances

Le ministère des Finances et la Banque du Canada entretiennent des contacts étroits et efficaces avec le secteur privé au sujet des opérations des marchés financiers et des initiatives fédérales ayant d'importantes répercussions financières. Le Gouverneur de la Banque, surtout, rencontre régulièrement les dirigeants des banques à charte et, moins souvent, mais systématiquement tout de même, les présidents de sociétés de fiducie, des compagnies d'assurance-vie, les sociétés de placement et autres firmes qui se partagent le marché des capitaux. Lors de l'élaboration de la politique monétaire, la Banque discute avec les firmes financières du climat économique en général et des prévisions et des conditions du marché des capitaux. En outre, elle étudie les options qui s'offrent à elle, mais il est bien entendu qu'il lui est impossible d'indiquer l'orientation précise des futurs changements de politique.

Dans l'élaboration de nouvelles politiques touchant des secteurs particuliers de la communauté financière (par exemple, la révision de la Loi sur les banques, les lois anti-dumping, la politique sur les tarifs, les systèmes électroniques de paiements), le gouvernement a engagé de nombreuses consultations avec l'entreprise à toutes les étapes, allant de l'analyse préliminaire jusqu'à la formulation de la politique et à l'étude par les comités parlementaires. Lors de l'élaboration préliminaire d'un budget, les choix sont discutés avec des économistes professionnels, des instituts et autres organismes possédant des connaissances dans un domaine pertinent. En outre, les principales organisations commerciales soumettent des propositions à des fins d'étude, mais dès que la mise au point du budget approche à sa fin, les concepts traditionnels de secret limitent les discussions et y mettent fin.

Cependant, on signale que ces restrictions traditionnelles pourraient être modifiées. Lorsqu'il a déposé son dernier budget, le Ministre des Finances a parlé de certains changements en vue de faciliter les discussions pré-budgétaires. Cette initiative soulève une question d'importance primordiale pour les relations entre l'entreprise, le gouvernement et le monde ouvrier. Si les consultations pré-budgétaires étaient plus élaborées et approfondies, comme le Ministre l'a proposé, un pas important serait fait pour assurer une meilleure compréhension et entente à l'égard de la conjoncture économique actuelle et des politiques nécessaires pour résoudre les problèmes courants et futurs.

Le ministère de la Consommation et des Corporations

Sous certains rapports au moins, le ministère de la Consommation et des Corporations est desservi par le plus grand nombre d'organismes de consultation avec l'entreprise que tout autre ministère fédéral. Le Conseil en consommation de 24 membres comprend des hommes d'affaires, des avocats, des universitaires et des représentants des consommateurs. Il se réunit tous les trois mois, sous la présidence du Ministre, en vue d'étudier les projets de politiques et de lois envisagés par le Ministère. Lors de ses réunions, les participants ne font aucun effort pour en arriver à un consensus; le but premier est de donner aux membres l'occasion de préciser et d'éclaircir leurs points de vue sur des questions particulières et de les présenter au Ministre.

En termes d'activités opérationnelles (par opposition à l'élaboration de politiques), le Ministère a entretenu des consultations tout à fait différentes. Par exemple, prenons le cas de la révision des lois administratives touchant les organismes des consommateurs et des producteurs, le Ministère, en vue d'amorcer la discussion, publie des documents de travail sous forme d'ébauches vulgarisées des lois proposées et d'un commentaire. Il ne s'agit pas d'énoncés définitifs de la politique ou des intentions du gouvernement. Des colloques ont lieu dans tout le Canada afin de familiariser les intéressés aux plans, d'examiner les détails techniques et de donner l'occasion de cerner les difficultés administratives éventuelles. Ces colloques cherchent à traiter des problèmes au début, les empêchant ainsi de devenir des questions de principe difficiles à étudier ou à modifier.

Le ministère du Travail

Le ministère du Travail a institué dernièrement un Conseil canadien des relations de travail tripartite, se composant de huit membres du patronat, huit des syndicats et de quatre du gouvernement fédéral qui représentent les ministères de l'Industrie et du Commerce, de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, des Finances et le ministère du Travail lui-même. Le but premier est de mettre au point de nouvelles méthodes pour promouvoir la paix dans l'industrie. Grâce à sa composition (de tous les groupes intéressés), le Conseil cherche à venir à bout des problèmes juridiques entourant les questions de travail.

Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer les activités du Conseil (surtout, compte tenu de la suspension de ses travaux suite au retrait du Conseil du travail du Canada), il représente à notre avis une amélioration considérable sur les autres organismes de consultation parce qu'il n'est pas seulement axé sur la clientèle (c.-à-d. ses membres viennent, et du patronat, et des syndicats); il a l'occasion d'amorcer les recherches. En outre, il compte une forte participation des principaux ministères fédéraux qui s'occupent de la formulation des politiques économiques et industrielles.

Le ministère de l'Expansion économique régionale

Tout comme les autres ministères fédéraux, l'Expansion économique régionale dispose de divers groupes consultatifs et a tenté sa chance avec d'autres. Son Conseil de développement de la région de l'Atlantique, notamment, est doté de son propre secrétariat; en outre, il y avait auparavant un Conseil consultatif national sur le développement régional qui se composait de représentants de l'entreprise, des syndicats et d'autres ministères fédéraux. A l'heure actuelle, on étudie la possibilité de créer quatre conseils régionaux, allant dans le sens de la structure décentralisée du Ministère et qui travailleraient en collaboration avec un conseil national qui compterait des représentants de divers secteurs de la communauté, de l'entreprise et du gouvernement.

Dans ces expériences, le Ministère a constaté que les prévisions des secteurs public et privé sur les questions générales sont motivées par des objectifs différents. Les expériences passées révèlent que les consultations sont plus efficaces si l'on discute d'une activité particulière pouvant déboucher sur une action, parce que cela donne un but commun à la consultation.

ANNEXE III

Le problème de la paperasserie

Il y a une question qui semble avoir, plus que toute autre, une incidence défavorable sur les relations entre les petites entreprises et les gouvernements: la paperasserie. Pendant bien des années, les propriétaires-gérants surtout se sont plaints de la paperasserie surabondante qui leur est imposée par les enquêtes statistiques des gouvernements et par les exigences administratives des divers ministères et organismes à tous les paliers de gouvernement. Cette plainte jouit en fait de la place d'honneur dans la plupart des démarches de l'entreprise auprès des gouvernements.

Notre brève enquête sur ce sujet d'intérêt primordial aux dirigeants de petites entreprises révèle qu'il ne s'agit pas seulement d'une plainte populaire, mais qu'elle est effectivement justifiée. Selon les statistiques du gouvernement fédéral, au moins trente organismes administratifs ou statistiques se servent de quelques 360 formulaires différents se rattachant à la collecte de données provenant des firmes commerciales (en plus de ce qu'exigent les autorités provinciales et municipales). Dans un calcul annuel, le nombre global de formulaires différents utilisés s'élève à 2,000. Bien qu'une firme ne doive remplir qu'un petit nombre de ces formulaires, il n'y a pas de doute que cette tâche imposée est lourde, surtout pour le propriétaire-gérant, et encore plus énorme si l'on y ajoute les formulaires imposés par les deux autres paliers gouvernementaux.

Le problème statistique, plus que tout autre problème, touche bien des aspects des relations entre l'entreprise et le gouvernement. D'une part, fournir des données est indubitablement un fardeau. D'autre part, les entreprises ont besoin de données exactes pour résoudre les problèmes quotidiens. En outre, il y va de leur propre intérêt de fournir des données de bonne qualité afin que les programmes gouvernementaux soient conçus de façon à donner un appui réel à leurs opérations. De plus, les entreprises attachent une grande importance au caractère confidentiel de leurs données pour des raisons de concurrence et, par conséquent, elles s'intéressent beaucoup à l'usage qu'en fait le gouvernement.

De fait, cette dernière question est particulièrement difficile, puisqu'il s'agit d'une des raisons principales de la multitude de formulaires expédiés par tant d'organismes fédéraux et provinciaux différents. Par exemple, la plupart des exigences gouvernementales en matière de renseignements pourraient être satisfaites si les données fiscales pouvaient être mises en circulation à grande échelle; il est clair que cette mesure est impossible parce que ces données doivent rester confidentielles pour des raisons concurrentielles ou autres. En outre, il existe d'autres facteurs pour lesquels il ne faut pas transmettre les renseignements fournis à un palier ou organisme gouvernemental à un autre.

Ces raisons ont incité le gouvernement fédéral à faire des efforts pour réduire toute cette paperasserie. Malgré leur ampleur, ces mesures n'ont pas eu l'incidence que tous les intéressés souhaitaient. Statistique Canada (qui est responsable de 15 à 25% du fardeau global) a pris des dispositions pour améliorer la coordination avec les provinces, mettre tous les sondages visant l'entreprise sous la compétence d'une unité organisationnelle et compiler un registre des entreprises qui permettrait d'utiliser la méthode d'échantillonnage, plutôt que des comptages complets. Il s'est prévalu des services de comités consultatifs sur les statistiques qui se composaient de représentants des entreprises et à élaboré un petit projet de rapports avec l'entreprise en vue d'encourager la distribution des données de Statistique Canada aux hommes d'affaires et résoudre rapidement les problèmes.

Dans l'ensemble, le gouvernement fédéral a fait peu pour régler ce problème, en raison des difficultés imposées par les différents buts de collecte et des normes de confidentialité d'un ministère à l'autre. Une étude propose la création d'un nouvel organisme central de coordination (en sus de Statistique Canada) visant à mettre sur pied une banque de données intégrée sur les entreprises et à élaborer des normes de confidentialité et des procédés de collecte qui s'appliqueraient dans tout le gouvernement fédéral. Puisque cette idée a ses avantages à la fois pour celui qui recueille les données et pour l'utilisateur, nous la trouvons intéressante, mais non les tracasseries administratives supplémentaires qui sont inévitablement associées.

Nous soutenons à ce sujet qu'il faut préciser le caractère confidentiel des renseignements recueillis, plutôt que de s'attaquer aux problèmes qui en découlent. Pour des raisons bien différentes, nous avons déjà proposé dans le présent rapport que le monde des affaires réexamine son attitude envers la divulgation des données parce qu'en refusant de rendre publics certains genres de renseignements, il encourage les gouvernements à instituer de nouveaux organismes de réglementation, ce qui surcharge davantage les rapports entre l'entreprise et l'État. Cette approche pourrait également convenir au problème des statistiques. A l'exception des renseignements utiles aux concurrents - qui doivent certes rester confidentiels - nous proposons que la grande majorité des renseignements qui ne sont publiés à l'heure actuelle soient rendus publics avec discernement. La discrétion dans l'entreprise ne ressemble pas toujours à la discrétion chez l'individu. Le nombre, la dimension et l'importance des entreprises commerciales impliquent un plus grand droit de savoir de la part du public que dans le cas des individus. Nos recommandations figurant dans le présent rapport découlent de cette considération fondamentale.

