

HF
1479
.A19214

Un Canada plus fort à l'étranger

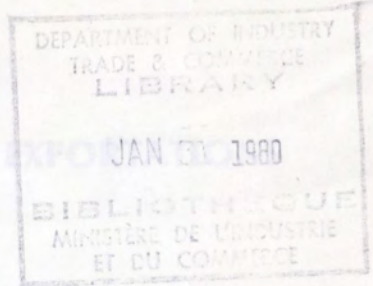
**EXPORT PROMOTION REVIEW COMMITTEE
COMITÉ D'EXAMEN DES SERVICES DE PROMOTION DES EXPORTATIONS**

Président: Roger Hatch

EXPORT PROMOTION REVIEW COMMITTEE

COMITÉ D'EXAMEN DES SERVICES DE PROMOTION DES EXPORTATIONS

Président: Roger Hatch



UN CANADA PLUS FORT À L'ÉTRANGER

L'Honorable Robert de Cotret
Ministre de l'Industrie et du Commerce et
Ministre d'État chargé du Développement Économique
11^e étage est
235, rue Queen
Ottawa (Ontario)
K1A 0H5

Mon *Canada*

Rapport final du Comité d'examen des services de promotion des exportations

Je vous présente le rapport final du Comité d'examen des services de promotion des exportations, intitulé "Un Canada plus fort à l'étranger". Il contient nos recommandations sur des moyens à prendre pour augmenter les exportations canadiennes.

Nous espérons que le gouvernement les jugera utiles. Nous sommes heureux d'avoir pu faire connaître nos opinions sur ce sujet d'intérêt vital pour le Canada.

Recevez l'expression de nos sentiments distingués.

Le 30 novembre 1979

Roger Hatch
Président

EXPORT PROMOTION REVIEW COMMITTEE
COMITÉ D'EXAMEN DES SERVICES DE PROMOTION DES EXPORTATIONS

Président: Roger Hatch

le 1^e novembre 1979

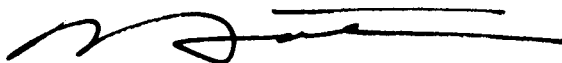
L'Honorable Robert de Cotret
Ministre de l'Industrie et du Commerce et
Ministre d'État chargé du Développement économique
11^e étage est
235, rue Queen
Ottawa (Ontario)
K1A 0H5

Monsieur de Cotret,

Je vous présente le rapport final du Comité d'examen des services de promotion des exportations, intitulé "Un Canada plus fort à l'étranger". Il contient nos recommandations sur des moyens à prendre pour augmenter les exportations canadiennes.

Nous espérons que le gouvernement les jugera utiles. Nous sommes heureux d'avoir pu faire connaître nos opinions sur ce sujet d'intérêt vital pour le Canada.

Recevez l'expression de mes sentiments distingués.



Roger Hatch
Président

REMERCIEMENTS

Je voudrais remercier les membres du Comité pour l'enthousiasme et l'application qu'ils ont démontrés au cours des travaux. Je m'en voudrais de ne pas souligner spécialement les efforts des présidents de sous-comités qui ont fait presque tout le travail de recherche: Camille Dagenais (aide et finances; Québec); Keith Hendrick (Ontario); D.A.S. Lanskail (provinces de l'Ouest); A.R. Lundrigan (aide à la promotion); W.H. Morrow (provinces de l'Atlantique); et W.H. Rix (outre-mer). Les personnes suivantes ont fourni une aide importante au Comité: Roger Blake, Doug Cooper, le docteur K. Dhawan, Rod Heath, Jean-Émile Denis et le docteur L. Kryzanowski.

Un merci tout spécial s'adresse au docteur Harold Crookell pour son excellente rédaction du document final.

Roger Hatch
Président

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Introduction	8
Sommaire et recommandations	9
Le défi de l'exportation	14
Concurrence du Canada à l'échelle internationale	14
Le problème de la technologie	15
Intérêts étrangers et libre-échange avec les États-Unis	16
La petite entreprise	19
Aide à l'exportation et restriction des dépenses	19
Résumé et recommandations-clés	19
Commercialisation et promotion des exportations	22
Délégations commerciales à l'étranger	22
Certaines critiques faites au SDC et par le SDC	23
Promotion des exportations au pays	24
Recrutement et formation des délégués commerciaux	25
Le Programme de développement des marchés d'exportation (PEMD)	25
Conclusion	26
Assurance et financement des exportations	27
Politiques et règles suivies par la SEE	27
Activités de financement de la SEE	30
Activités de la SEE sur le plan des assurances	32
Influence de la SEE sur la petite entreprise	34
Conclusion	35
Citations tirées des mémoires présentés au Comité	37
Rapports entre l'aide et le commerce	40
Aide multilatérale et bilatérale	40
Aide bilatérale conditionnelle et inconditionnelle	41
Financement du crédit mixte	41
Coopération industrielle	42
Conclusion	42
Projets d'investissement à l'étranger	44
Quel type d'aide faut-il?	44
La Corporation commerciale canadienne	44
Proposition de création d'un nouvel organisme	45
Conclusion	45
Annexe 1 — L'Impôt et les exportations canadiennes	47
Annexe 2 — Comité d'examen des services de promotion des exportations	50

INTRODUCTION

Le Comité d'examen des services de promotion des exportations a été créé en décembre 1978 par le ministre de l'Industrie et du Commerce. Ce Comité avait pour mandat d'examiner l'efficacité des programmes et services d'aide à la promotion des exportations, mis de l'avant par le gouvernement. Il devait aussi recommander des moyens visant à les perfectionner.

Nommés par le Ministre, les membres du Comité (voir l'Annexe 2, page 50) proviennent du monde universitaire (une personne) et de diverses entreprises, représentées par leurs cadres supérieurs.

À sa première réunion, le Comité s'est fixé les attributions suivantes:

- 1) voir dans quelle mesure l'aide gouvernementale, destinée à l'expansion des exportations, est adéquate, accessible et utile;
- 2) recommander des moyens pour.
 - a) améliorer cette aide à l'expansion des exportations;
 - b) s'assurer que les possibilités d'exportation relevées dans les rapports des groupes de travail des secteurs industriels soient le mieux exploitées;
 - c) que les gouvernements fédéral et provinciaux se concertent plus et coordonnent mieux leur appui destiné à l'expansion des exportations canadiennes;
 - d) raffermir le processus de consultation entre le gouvernement, le milieu des affaires, le monde ouvrier et universitaire dans la mesure où il se rapporte au rendement des exportations du Canada.

Afin de pouvoir remplir son mandat, le Comité a demandé à tous les intéressés de présenter des mémoires en expédiant des lettres aux gouvernements provinciaux, aux associations et sociétés, et en publiant aussi des annonces dans les journaux nationaux et locaux. En outre, des réunions ont eu lieu avec les principales associations nationales, avec les ministères et avec les organismes fédéraux responsables des programmes de promotion des exportations.

Quatre sous-comités géographiques ont été créés afin d'organiser des réunions avec les gouvernements provinciaux et les associations locales; on a mis sur pied des sous-comités qui devaient étudier les activités du gouvernement dans les domaines de l'aide et des finances, de l'aide à la promotion et des programmes à l'étranger.

La réponse a été excellente, ce qui manifeste le grand intérêt pour la question. Plus de 170 mémoires traitant de sujets relatifs à l'exportation ont été présentés par des personnes, des sociétés, des associations et par les gouvernements provinciaux. Après avoir reçu ces mémoires, le Comité entier et les divers sous-comités ont rencontré certains répondants, au cours du printemps et au début de l'été, afin d'obtenir des renseignements supplémentaires sur divers sujets.

La fin de l'été et le début de l'automne ont été consacrés à l'analyse des données et à des réunions de suivi avec des organisations gouvernementales afin d'étudier les questions clés qui avaient été soulevées. On y a aussi élaboré le présent rapport afin de respecter la date de publication qui a été fixée lors de la mise sur pied du Comité.

SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS

Afin que la balance commerciale du Canada s'améliore sensiblement, un changement fondamental de climat économique est nécessaire pour les Canadiens qui font des affaires à l'étranger. Au Canada, le financement des exportations et les impôts sur les revenus de l'exportation ne sont pas compétitifs par rapport à ce qui existe dans d'autres grandes nations commerçantes; les programmes d'expansion des exportations sont entravés par la réglementation; trop peu de produits d'exportation sont conçus et mis au point au Canada. Le manque de coordination et, par conséquent, l'incapacité d'assurer l'orientation et l'impulsion nécessaires au commerce extérieur aggravent la situation. Par rapport aux autres nations importantes, on constate au Canada un manque de coordination non seulement entre le monde des affaires et le gouvernement, mais également entre les divers organismes fédéraux qui représentent le Canada à l'étranger et entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Tels sont les principaux problèmes qui sont ressortis des études menées pendant plusieurs mois par le Comité d'examen des services de promotion des exportations. Des mémoires ont été présentés par 170 sociétés et associations de toutes les régions, de Terre-Neuve à la Colombie-Britannique. Des entrevues se sont déroulées avec les gouvernements provinciaux, des associations nationales et des organismes clés du gouvernement fédéral. L'excellente collaboration dont ont fait preuve un si grand nombre d'organisations en présentant des mémoires et en contribuant aux travaux du Comité démontre le grand intérêt qu'elles portent à l'amélioration du rendement du Canada en matière d'exportation. Par conséquent, si le gouvernement décidait d'agir rapidement en vue d'améliorer le cadre général du commerce extérieur, les directeurs d'entreprise canadiens n'hésiteraient sans doute pas à réagir de façon diligente et saine.

Il n'est pas trop tôt pour agir. La balance des paiements internationaux du Canada se détériore depuis le début des années 1970 en raison de la croissance économique du pays, qui est supérieure à beaucoup d'autres nations et de sa grande dépendance de la technologie étrangère, laquelle a entraîné un énorme déficit commercial au chapitre des produits manufacturés de technologie de pointe. Il semble que, pendant des années, le Canada s'en soit tiré grâce à ses matières premières, tandis que l'importation des produits finis augmentait inexorablement et atteignait \$30 milliards en 1978, ce qui représente un déficit au compte des produits manufacturés de \$12 milliards. La position actuelle des comptes a commencé à être intenable en 1975, lorsque le déficit a fait un bond et a atteint \$5 milliards; ce chiffre, qui se maintient depuis, est contrebalancé par les emprunts nets à l'étranger avec engagement annuel des intérêts. Les répercussions sur le compte du service de la dette ont été écrasantes. En 1980, on s'attend à ce qu'un surplus commercial de \$10 milliards soit nécessaire afin de neutraliser l'augmentation du déficit au titre du service des intérêts et ainsi balancer le budget.

Au premier abord, les perspectives d'une augmentation massive des exportations canadiennes au cours des cinq prochaines années ne sont pas encourageantes. Par ailleurs l'avenir à moyen terme de l'économie de nos principaux partenaires commerciaux ne l'est pas davantage. La croissance économique qui existe semble se manifester en Extrême-Orient, dans les nations de l'OPEP et dans certains

pays en voie de développement, et ce, en grande partie, sous forme d'importants projets clés en main. Par conséquent, si les principales économies ne sont pas en expansion et si on doit être plus concurrentiel sur la scène internationale, comment le Canada peut-il compter développer ses exportations en augmentant sa part du marché mondial? Les exportations canadiennes pourraient-elles s'accroître aux dépens d'autres pays? Oui, car au cours de la dernière décennie, d'autres se sont développées à nos dépens (la part du Canada du marché global des exportations de produits finis est passée de 5,9 % en 1967 à 4,6 % en 1977). En outre, le redressement des devises qui s'est effectué au cours des deux dernières années a amélioré le pouvoir concurrentiel international de l'industrie canadienne et a permis un revirement de la tendance actuelle.

Par conséquent, le Comité recommande que les efforts portent sur l'expansion des exportations. On y parviendra en améliorant la compétitivité des services à l'exportation et la capacité d'innovation de l'industrie canadienne, de sorte que les entreprises établies au Canada bénéficient de programmes d'encouragement comparables ou supérieurs à ceux qui sont offerts par d'autres nations à leurs entreprises. En raison de la détérioration marquée de la balance des paiements internationaux du Canada, nous recommandons l'étude approfondie de programmes spéciaux de moindre envergure visant à encourager les entreprises canadiennes à fabriquer au Canada certains produits qui sont présentement importés au pays à grande échelle. Pour nombre d'entreprises une part importante du marché intérieur constitue un prérequis essentiel à l'exportation. À l'heure actuelle, le Canada importe plus de produits finis par habitant que toute autre nation industrialisée, et dans de nombreux domaines, il n'a pas la technologie nécessaire à leur fabrication au pays. Il s'agit sans doute d'un luxe que le Canada ne peut plus se payer. Le Comité appuie les efforts du gouvernement visant à persuader les autres pays à réduire leurs barrières commerciales non tarifaires et à permettre la compétition du Canada sur leurs marchés. Selon les succès obtenus à cet égard, le Canada devrait fermer un peu plus son propre marché, en particulier au chapitre des politiques d'achat de ses gouvernements et services.

En outre, le Comité recommande une politique plus ouverte en matière d'investissements directs au Canada en vue de réduire les emprunts à l'étranger à intérêt fixe. Il faut encourager l'investissement étranger direct dans notre pays. Évidemment, l'ampleur même de cet investissement peut constituer un sujet de préoccupation, mais selon le Comité, les politiques de redressement devraient mettre l'accent sur les programmes visant à inciter les entreprises appartenant à des intérêts canadiens à devenir concurrentielles sur la scène internationale et non sur les mesures négatives visant à restreindre les multinationales étrangères. Nous abordons ce sujet vu les récentes négociations dans le cadre du GATT de Tokyo. Certaines entreprises américaines, dit-on, se demandent si les coupures tarifaires effectuées à cette occasion diminueront la viabilité économique de leurs filiales canadiennes. Cela peut bien être le cas lorsque les filiales fabriquent les mêmes gammes de produits que les usines-mères, mais autrement, la réponse est négative. Le Comité constate que, de fait, certaines filiales ont mis au point, au Canada, des produits uniques pour lesquels elles ont acquis des droits de commercialisation internationaux ou régionaux au sein de leurs entreprises. Cette

tendance devrait être encouragée puisqu'elle permet aux filiales de contribuer plus activement à l'effort du Canada en matière d'exportation.

En même temps, on devrait encourager les entreprises canadiennes à innover, et les programmes d'aide à l'exportation devraient favoriser celles qui déploient des efforts en ce sens. Selon le Comité, le marché canadien, avec ses vastes projets aux sources d'énergie connexes, a permis à plusieurs sociétés étrangères d'accroître leurs connaissances techniques pour ensuite les exploiter partout dans le monde. Bien que la technologie étrangère se soit souvent avérée essentielle et profitable pour le Canada, son transfert réel aux entreprises appartenant à des intérêts canadiens en vue de l'exploitation subséquente a été nettement négligé. À l'avenir, les possibilités offertes par le marché canadien devraient, dans la mesure du possible, servir à accroître la compétence technique des sociétés appartenant à des intérêts canadiens, grâce à la création d'entreprises en participation ou à des accords de licence conclus avec des sociétés étrangères importantes.

Le reste du présent sommaire traite des principales recommandations du Comité relatives à la politique visant à assurer l'expansion des exportations. L'appui populaire du secteur privé face à l'engagement du gouvernement à limiter les dépenses et à son refus d'ajouter de nouveaux programmes influent sur les recommandations. Ces recommandations reflètent également les changements radicaux qui se sont produits dans le monde économique au cours des dernières années et la nécessité qui en découle d'une coordination plus active entre le monde des affaires et le gouvernement afin de maintenir le caractère concurrentiel à l'échelle internationale des services d'aide à l'exportation du Canada.

1^o recommandation — Ferme engagement vis-à-vis des exportations

Les dirigeants d'entreprises et les syndicats doivent faire preuve d'un renouveau dynamique afin de maintenir la compétitivité internationale du Canada et de dénicher des marchés d'exportation. Cette détermination renouvelée doit être appuyée par un gouvernement fédéral dont les services d'aide à l'exportation sont bien coordonnés et orientés. Par conséquent, le gouvernement fédéral devrait établir un programme prioritaire d'engagement public à l'appui des exportations canadiennes. La participation active des ministères est nécessaire si l'on veut à la fois obtenir des contrats à l'étranger et faire ressortir au pays la grande importance économique du commerce international pour l'économie canadienne. Les politiciens doivent prendre davantage conscience de l'importance du commerce. Les déclarations publiques de tous les ministres doivent être examinées de plus près afin de déterminer quelles pourraient être leurs répercussions sur le commerce et de veiller à ce qu'elles ne renferment pas de jugements irréfléchis pouvant nuire aux exportations.

À cet égard, la nomination d'un ministre d'État chargé du Commerce international constituerait une mesure positive et avantageuse. Au cours de la dernière décennie, le Canada s'est surtout préoccupé de questions internes. Il est temps de se tourner vers l'extérieur. Il faut s'efforcer de sensibiliser davantage les Canadiens à la position commerciale du Canada face aux autres grandes nations. Puisque le commerce international constitue près de 25 % de la production, la nécessité de maintenir la compétitivité internationale dans notre économie devrait être une priorité

pressante. Il faut déployer de nouveaux efforts afin de sensibiliser les gens à la situation internationale. Les entreprises du secteur privé qui oeuvrent à l'étranger devraient s'assurer que quelques membres de leur conseil d'administration possèdent des connaissances ou de l'expérience sur les questions internationales. En outre, le secteur public devrait s'engager, à long terme, à encourager plus d'entreprises à investir sur les marchés étrangers et à considérer ces derniers comme partie intégrante de l'activité commerciale de notre pays.

2^o recommandation — Commission pour l'expansion du commerce extérieur

Dans le cadre de cet engagement fondamental, la coordination des services d'aide à l'exportation du Canada doit se poursuivre sans arrêt et la participation du secteur public à l'élaboration des priorités doit être assurée. Le Comité recommande fortement la création d'une Commission pour l'expansion du commerce extérieur chargée de surveiller l'orientation et la coordination des services d'aide à l'exportation. Cette recommandation a pour but de permettre une participation plus consciente du secteur public à l'élaboration de stratégies et de priorités en matière de commercialisation internationale (y compris la coordination des activités de la Corporation commerciale canadienne (CCC), de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), de la Société pour l'expansion des exportations (SEE), du ministère de l'Industrie et du Commerce (I et C), des Affaires extérieures et des autres organismes qui influent sur le commerce d'exportation), l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes d'aide gouvernementaux (surtout à l'intérieur de l'I et C) et l'évaluation du rendement en fonction des politiques adoptées par la Commission.

La Commission serait formée en majeure partie de cadres du secteur privé provenant de divers secteurs de l'industrie de différentes régions du pays ainsi que de dirigeants des principaux organismes, sociétés d'État et ministères gouvernementaux oeuvrant dans le commerce d'exportation. La Commission serait présidée par un cadre du secteur privé et relèverait du ministre de l'Industrie et du Commerce qui serait responsable de l'obtention des crédits nécessaires aux services d'aide à l'exportation. La coordination à l'échelon provincial serait assurée grâce à la diversité géographique des membres de la Commission provenant du secteur privé qui seraient choisis à la suite de consultations avec les gouvernements provinciaux et de réunions de la Commission avec des agents compétents de ces gouvernements.

Il est urgent que le Canada coordonne mieux ses activités à l'étranger, et le Comité appuie énergiquement cette recommandation.

La Commission devrait, entre autres:

1. faire l'étude des marchés exigeant une concentration;
2. choisir des stratégies de commercialisation sur les marchés prioritaires;
3. décider de l'affectation des fonds de l'I et C selon les priorités établies par elle-même;
4. étudier des programmes d'autres pays pour s'assurer que l'aide gouvernementale aux exportations canadiennes soit concurrentielle;
5. étudier de nouvelles méthodes d'aide à l'exportation.

Le tableau 5, à la page 21, illustre l'organigramme proposé de la Commission pour l'expansion du commerce extérieur ainsi qu'un bref énoncé de ses principales fonctions.

3^e recommandation — Stimulants fiscaux visant l'innovation et les exportations

Selon un grand nombre de répondants, il serait possible d'accroître sensiblement les exportations canadiennes par des stimulants fiscaux ne visant pas en premier lieu à redresser le manque de compétitivité internationale du Canada, mais à contre-balancer les avantages fiscaux dont jouissent les entreprises étrangères. À ce chapitre, le Canada se laisse distancer par ses principaux partenaires commerciaux, et à la lumière de ce que font les autres nations, il y a amplement lieu d'améliorer les stimulants fiscaux destinés aux exportateurs canadiens. Les exportations sont devenues une priorité nationale surtout en raison de circonstances économiques, et selon le Comité, il est temps de reconnaître, comme l'on fait d'autres pays, les avantages, pour l'économie et l'emploi, découlant des stimulants fiscaux.

Au chapitre des stimulants, on envisage des mesures visant à réduire ou à reporter le paiement d'impôts sur les gains provenant de l'exportation et de meilleures dispositions de report; en outre on veut assurer une plus grande souplesse du traitement fiscal pour les Canadiens commerçant à l'étranger. Étant donné la nature complexe de ce domaine spécialisé, le Comité recommande la mise sur pied d'une équipe spéciale formée de représentants du gouvernement et de l'industrie et chargée de l'examiner plus en profondeur; il a annexé au corps du rapport un certain nombre de propositions visant à orienter le travail de cette équipe.

Dans un domaine, cependant, il est facile de se rendre à l'évidence. Il s'agit du manque d'innovation dans l'industrie secondaire du Canada, lequel reflète non seulement un manque de recherche et de développement au Canada, mais plus important encore, une lacune dans le domaine de la conception des produits et de l'ingénierie, de la part des entreprises canadiennes. Le Comité recommande qu'à l'aide du régime fiscal, on encourage les entreprises fabriquant au Canada à concevoir, à mettre au point et sur le marché leurs propres produits de conception unique. Ainsi, on favoriserait, d'une part, la mise au point de produits plus exportables et on développerait, d'autre part, la technologie interne nécessaire au remplacement avantageux des importations.

4^e recommandation — Commercialisation à l'exportation

Le Service des délégués commerciaux est apprécié un peu partout, et selon le Comité, les considérations d'ordre économique et commercial devraient avoir plus de poids dans la politique étrangère du Canada et dans l'établissement des priorités des missions canadiennes à l'étranger. Le Service des délégués commerciaux n'a pas pris une expansion appréciable au cours de la dernière décennie, et une plus grande part des dépenses du gouvernement devrait y être consacrée. Le Comité ne croit pas que le fait de placer les activités des délégués commerciaux sous l'autorité du ministère des Affaires extérieures constituerait un avantage pour les exportations canadiennes. Le Comité sanctionne l'accroissement des connaissances en matière commerciale et économique des ambassadeurs canadiens au cours des dernières années. Il encourage la poursuite de ce processus. Une façon d'y arriver serait de sensibiliser davantage les fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures aux questions commerciales au cours de leurs carrières, par exemple, au moyen d'un meilleur programme d'échanges. Enfin, tout le personnel d'ambassade devrait être bien renseigné au sujet de la politique commerciale du Canada et devrait s'engager à favoriser le commerce.

En ce qui concerne la promotion du commerce, le Comité aimerait qu'on établisse plus rapidement des délégations commerciales à l'étranger dans les régions présentant une importance commerciale nouvelle pour les entreprises canadiennes, même s'il y avait peut-être lieu de ne pas nouer immédiatement des liens diplomatiques. Les délégués commerciaux devraient recevoir des affectations plus longues, avoir une spécialisation régionale, et au cours de leur période de rappel, acquérir une connaissance approfondie de la compétence du Canada dans les principales industries de leur région. Au pays, on encourage fortement la mise en oeuvre de méthodes plus simples et plus rapides à l'intention de ceux qui font souvent appel au programme du PEMD. L'introduction d'une "autorisation générale" pour les sociétés ayant une stratégie bien définie et efficace éliminerait le besoin de demandes individuelles pour chaque cas. Afin d'aider les entreprises canadiennes ayant moins d'expérience, la coordination de tous les programmes gouvernementaux d'aide à l'exportation devrait être centralisée dans chaque région de façon à faciliter l'accès aux utilisateurs éventuels.

5^e recommandation — Financement et assurance des exportations

Les entreprises canadiennes ont souvent fait connaître leur préoccupation au sujet du manque de compétitivité de la Société pour l'expansion des exportations (SEE), surtout en ce qui a trait au financement à moyen terme, c'est-à-dire de cinq à 12 ans. Entre temps, la SEE a grandi et réalisé des bénéfices tout en empruntant la majeure partie de ses capitaux à l'étranger. Dans son étude de cette question, le Comité s'est rendu compte que la SEE était surtout concurrentielle dans le financement à très long terme (12 à 20 ans) car la période de temps a tendance à contrebalancer les taux d'intérêt. En outre, le Comité a constaté que cette méthode était surtout efficace pour les projets de grande envergure où il faut attendre plusieurs années avant que les rentrées soient suffisantes pour rembourser les emprunts.

Afin d'être concurrentielle dans le domaine du financement pour des périodes de cinq à 12 ans, la SEE fait payer une partie du coût de financement à l'exportateur canadien qui doit l'absorber au moyen de marges moins élevées ou de prix plus élevés. Ces frais de gestion prédominent de plus en plus pour les prêts de 12 à 20 ans également, étant donné que les taux d'intérêt canadiens continuent à grimper. Ainsi, bien que dans le passé la SEE ait réussi dans le domaine qu'elle avait choisi, les exportations canadiennes ont été grandement entravées. Le Comité estime que le gouvernement devrait veiller à ce que la SEE ait accès à des fonds qui permettraient au coût réel de ses offres de financement d'être concurrentiel à l'échelle internationale, surtout en ce qui concerne les prêts de cinq à 12 ans; en outre, il est d'avis que lorsque des marchés d'exportation canadiens sont en jeu, la SEE devrait être en mesure de soutenir la concurrence des autres pays en matière de financement en utilisant des taux d'intérêt privilégiés. Pour ce faire, la SEE devrait utiliser ses marges de profit actuelles et s'engager dans le financement parallèle avec l'ACDI. De plus, le Comité croit qu'il serait utile de se pencher sur la question des obligations exemptes d'impôts au Canada afin de réunir des fonds dont la SEE se servirait pour faire des prêts à des taux plus concurrentiels.

Les exportateurs canadiens ont besoin d'un certain nombre de services de financement supplémentaires, et le Comité aimerait que la SEE les offre. Il pourrait s'agir (1) de financement des exportations à un taux fixe pour une période de un à cinq ans (lequel pourrait être pris en main par les banques

commerciales du Canada avec des garanties de la SEE), (2) d'une couverture d'assurance plus flexible et plus étendue, y compris une protection partielle en cas d'inflation et de fluctuations monétaires, et (3) une entrée plus rapide de la SEE dans le processus de négociation avec des clients étrangers. Si la SEE a besoin de subventions de la part du gouvernement afin de maintenir la compétitivité internationale en matière de services de financement, celles-ci devraient être accordées.

Le Comité estime également que le monde des affaires comprendrait mieux les activités de la SEE si le conseil de la Société était composé en majeure partie de cadres du secteur privé et d'un président du secteur privé et si elle était représentée à la Commission pour l'expansion du commerce extérieur.

6^e recommandation — L'équilibre entre le commerce et l'aide

La politique d'aide du Canada devrait être liée de façon plus étroite aux domaines où les entreprises et les institutions canadiennes peuvent soutenir la concurrence. Le Comité voit un sérieux manque de coordination entre l'ACDI et le secteur privé. Une part trop importante de l'aide en argent est acheminée par des organismes multilatéraux pour financer des projets auxquels les Canadiens participent rarement. En outre, l'aide bilatérale est répartie sur un trop grand nombre de pays.

Le Comité recommande fortement que l'ACDI remanie ses priorités de façon à faire moins de choses mais de façon plus complète et à faire participer davantage les entreprises canadiennes. La tendance actuelle à assurer un meilleur équilibre entre le commerce et l'aide est bienvenue. Un pourcentage moins élevé du budget au chapitre de l'aide devrait être multilatéral et plus de Canadiens devraient occuper des postes au sein d'organismes multilatéraux afin de veiller à ce qu'une part raisonnable du travail revienne au Canada. L'aide bilatérale devrait être orientée vers un nombre plus restreint de pays et devrait être liée à la production canadienne en faisant appel, dans la mesure du possible, au savoir-faire et à la technologie des Canadiens, ou en utilisant le projet afin de les perfectionner. Le personnel de l'ACDI devrait se déplacer davantage sur le terrain (définition des projets) et acquérir ainsi une connaissance spécialisée de son secteur, de concert avec l'I et C. Il ne s'agit pas ici d'une recommandation en vue d'accroître des effectifs.

Le besoin d'une coordination accrue entre l'ACDI et la SEE est peut-être particulièrement nécessaire dans le domaine du financement parallèle mixte. Le Comité estime qu'il est fort possible que ce genre de financement devienne plus courant à l'avenir. Le Canada doit agir rapidement afin de s'assurer que les entreprises canadiennes seront dans une position concurrentielle face au financement de crédit mixte de leurs compétiteurs. Afin d'éviter tout retard, la SEE devrait ouvrir la marche en ce qui concerne la négociation des dispositions de financement parallèle. La création de la Commission pour l'expansion du commerce extérieur recommandée antérieurement devrait aider à éviter les divergences qui ont déjà existé entre les politiques d'aide du Canada et sa capacité commerciale.

7^e recommandation — Projets d'investissements à l'étranger

Pour que le Canada ait une part croissante des projets internationaux d'investissements clés en main, la haute direction ministérielle doit appuyer fermement les efforts du Canada.

Les premiers ministres, les présidents et les monarques d'autres pays appuient leurs entreprises. Les enjeux sont élevés et une orientation précise est nécessaire; mais les principaux projets sont politisés et les chefs politiques canadiens doivent les appuyer de leur autorité. À cet égard, la nomination d'un ministre responsable du commerce international constitue une mesure positive.

La portée de certains de ces projets est tellement grande que souvent des entreprises qui ont les capacités techniques ne font pas de soumissions à cause des risques imprévus et paralysants contre lesquels il est difficile, voire impossible, de s'assurer.

Par conséquent, le Comité appuie la création d'un service qui relèverait à la fois des secteurs public et privé et qui se chargerait d'évaluer et d'assumer les principaux risques liés à l'acquisition et à l'exécution d'importants projets d'investissements pour les marchés d'exportation. On recommande que le gouvernement fédéral établisse un fonds de responsabilité éventuelle pour le nouveau service proposé et que celui-ci fonctionne selon le principe de recouvrement des coûts plutôt que selon le principe de la subvention. Ce nouveau service relèverait du ministre de l'Industrie et du Commerce par l'intermédiaire de la Commission pour l'expansion du commerce extérieur.

8^e recommandation — L'exportation et la petite entreprise

Beaucoup de sociétés canadiennes oeuvrant à l'étranger ont des ressources limitées. Nombre des recommandations susmentionnées visent indirectement à les aider, par exemple, au moyen du financement des exportations pour des périodes de un à cinq ans, de l'amélioration des services du PEMD, programme d'aide populaire parmi les petites entreprises, de la centralisation des services d'aide à l'exportation, et des stimulants fiscaux applicables aux revenus d'exportation.

Cependant, un grand nombre de petites entreprises qui pourraient faire de l'exportation n'en font pas. Beaucoup d'entre elles ne connaissent pas les services d'aide à l'exportation du Canada et d'autres sont intimidées par les procédures administratives inconnues et les risques monétaires. On recommande que les services gouvernementaux d'aide à l'exportation se tournent vers les petites entreprises, que des formalités plus simples d'assurance-crédit à l'exportation soient mises à leur disposition, qu'une aide leur soit apportée dans le domaine administratif et que les maisons de commerce soient encouragées à ouvrir des bureaux à l'extérieur des principaux centres urbains.

De façon générale, le Comité estime qu'on devrait offrir d'importants stimulants économiques aux petites entreprises canadiennes qui sont concurrentielles à l'échelle internationale, afin de surmonter les obstacles monétaires qui empêchent leur expansion et afin d'exploiter la compétitivité de ces entreprises à l'avantage du Canada.

Conclusion

Si le Canada désire profiter de sa situation d'exportateur de matières premières pour y ajouter l'exportation d'une gamme variée de produits manufacturés, il aura besoin de nouvelles connaissances techniques et le climat pour l'apprentissage de celles-ci doit être rendu plus attrayant. Le Comité d'examen des services de promotion des exportations estime que l'occasion est propice pour augmenter le volume et modifier la composition des exportations cana-

diennes et qu'il existe un besoin pressant et urgent de le faire, si l'on songe aux paiements internationaux du Canada. Les recommandations proposées dans ce document visent à saisir cette occasion et, dans l'intérêt national, à aider à résoudre un problème qui devient de plus en plus insoluble. Il est évident que le Canada doit ouvrir la marche avec plus

de détermination afin de saisir une part plus importante des marchés mondiaux face à une concurrence plus vive, et cesser de modérer ses politiques commerciales internationales sur celles des autres, comme elle l'a fait dans le passé.

Chapitre 1^{er}

LE DÉFI DE L'EXPORTATION

Le mandat du Comité, soit de trouver des moyens d'augmenter les exportations canadiennes, a été donné à un moment assez crucial. Le Canada éprouve de sérieuses difficultés en ce qui a trait à ses paiements internationaux. On rapporte que le ministre des Finances prévoit pour 1979 un déficit inégalé au compte courant de \$7 milliards et il a fait savoir que les taux d'intérêt au pays ne peuvent diminuer tant que les exportations n'auront augmenté ou les importations diminuées. Toutefois, pour qu'il y ait une importante augmentation des exportations, le Canada devra améliorer sa compétitivité internationale. Les autres pays éprouvent également des problèmes au chapitre de leur compte courant et l'ensemble du marché mondial ne croît pas beaucoup. La concurrence sur ce marché est serrée. Pour que le Canada en obtienne une part croissante, les entreprises ainsi que les ministères et organismes gouvernementaux devront adopter des mesures dynamiques et résolues.

Le Comité s'est rendu compte que, souvent, à l'échelle internationale, les services d'exportation canadiens ne sont pas concurrentiels. Cet énoncé s'applique au financement et à l'assurance des exportations, à l'aide à la commercialisation internationale et aux programmes de partage de risques pour d'importants projets d'investissement. Les entreprises canadiennes qui sont concurrentielles en matière de prix et de qualité de produit perdent des marchés aux mains de concurrents étrangers dans des tiers pays parce que ces concurrents ont à leur disposition un financement moins coûteux. Cette situation est aggravée par un manque de coordination au Canada et par l'absence d'une orientation mieux définie et d'une direction plus précise. Par rapport aux autres principaux pays, ce n'est pas seulement la coordination entre le gouvernement et le milieu des affaires qui laisse à désirer mais aussi la coordination entre les divers organismes fédéraux qui représentent le Canada à l'étranger et entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Dans un même temps, trop peu d'entreprises canadiennes sont actives au chapitre des marchés d'exportation; selon M. Michael Wilson, ministre d'État au Commerce international du Canada, seulement 178 entreprises accaparent les deux tiers de l'ensemble des exportations canadiennes. Il faut qu'un plus grand nombre d'entreprises canadiennes pénètrent les marchés étrangers. Le secteur privé doit jouer un plus grand rôle. Le Comité est optimiste à ce sujet. Au cours des trois dernières années, la forte baisse du dollar par rapport aux autres grandes monnaies a aidé les pays de l'Amérique du Nord à devenir des nations exportatrices plus

concurrentielles en matière de coût. De plus, naturellement le dollar canadien a sérieusement diminué par rapport au dollar américain. Les entreprises canadiennes s'intéressent beaucoup plus maintenant aux marchés d'exportation. L'excellente collaboration dont ont fait preuve tant de dirigeants d'entreprises en soumettant des mémoires et l'aide qu'ils ont également apportée au travail du Comité témoignent de cet intérêt.

Par conséquent, même si le problème des paiements est crucial, l'occasion de le régler est à notre portée. Le Comité estime que si le gouvernement agit rapidement afin d'améliorer le cadre général de l'aide aux entreprises canadiennes qui font affaire à l'étranger, il est probable que la réaction des hommes d'affaires canadiens sera saine et rapide. Le présent chapitre du rapport traite de certaines causes du problème des paiements au Canada, de son ampleur et de l'orientation générale à prendre. De plus il souligne la nécessité d'un ferme engagement public à l'exportation, le besoin de consolider l'exportation en créant une base technologique autochtone plus dynamique, le besoin de mieux l'orienter par l'entremise d'une coordination et d'une collaboration plus efficaces du secteur privé et du secteur public, et le besoin de l'alimenter grâce à l'aide fiscale. Dans les chapitres subséquents, le rapport traite plus en détail du défi d'atteindre un niveau de concurrence international dans le financement des exportations, d'améliorer le système d'aide à la commercialisation des exportations, d'encourager plus d'entreprises canadiennes à prendre des risques en participant à d'importants projets d'investissement à l'étranger, et de promouvoir une nouvelle orientation de la politique d'aide axée sur les capacités industrielles et professionnelles du Canada.

Concurrence du Canada à l'échelle internationale

Dans le domaine des produits manufacturés, le Canada a perdu une part du marché dans la concurrence globale pour les marchés mondiaux. Toutefois, nous ne sommes pas les seuls. Les États-Unis et le Royaume-Uni ont également perdu une part du marché dans une même proportion. Mais, cela ne règle pas notre problème. Comme l'indique le tableau 1, la part du marché que détient le Canada est tombée de 5,9% en 1967 à 4,2% en 1975, puis est remontée légèrement à 4,6% en 1977. La croissance correspondante est surtout allée au Japon, pays qui fait preuve de plus de détermination et d'engagement. À titre d'envergure approxi-

TABEAU 1

POURCENTAGE DES EXPORTATIONS DE PRODUITS MANUFACTURÉS DES PRINCIPAUX PAYS INDUSTRIALISÉS

	CANADA	ÉTATS- UNIS	GRANDE BRETAGNE	RFA	FRANCE	ITALIE	JAPON	AUTRES
1967	5,9	20,4	12,2	19,6	8,5	7,0	9,8	16,6
1969	6,3	19,3	11,2	19,6	8,2	7,3	11,2	16,9
1971	6,0	17,0	10,9	20,1	8,8	7,3	13,0	16,8
1973	5,0	16,0	9,4	22,1	9,6	6,8	12,7	18,3
1975	4,2	17,7	9,3	20,3	10,2	7,4	13,6	17,3
1977	4,6	16,7	9,3	20,7	9,9	7,6	15,4	16,8

Source: British Overseas Trade Report 1978.

mative, on estimait pour 1977 que le marché global pour l'exportation de produits manufacturés s'élevait à \$650 milliards (voir "Commerce international 1977-1978", page 2). Par conséquent, une diminution d'un point de pourcentage dans la part de marché signifie des exportations d'environ \$6,5 milliards de moins de ce qu'elles auraient pu être. Autrement dit, si le Canada avait su conserver sa part du marché de 6,0 % pour 1970-1971, et que les importations étaient restées au niveau actuel, le déficit de \$7 milliards au compte courant que l'on prévoit pour 1979 aurait été un vigoureux excédent.

La position des paiements internationaux du Canada s'est détériorée dans la même mesure que sa part décroissante des exportations mondiales. La situation est devenue critique en 1975 quand, en une seule année, le déficit au compte courant a fait un bond de \$3 milliards, pour passer à \$5 milliards, sommet jusqu'alors inégalé. Une des raisons de cette augmentation est que dans une certaine mesure le Canada a mieux survécu aux troublantes années 1970 que les autres pays importants, en termes de croissance économique. Nos marchés intérieurs ont augmenté plus rapidement que ceux vers lesquels nous exportons d'ordinaire, ce qui a contribué aux importantes diminutions de notre balance commerciale. Dans un certain nombre de catégories de produits, telle les machines agricoles, le marché canadien a été plus ouvert aux importations globales que les marchés étrangers aux exportations canadiennes. D'autres pays utilisent des barrières commerciales non tarifaires beaucoup plus sciemment et plus ingénieusement que l'on ne le fait au Canada. Le Comité incite le gouvernement à essayer d'obtenir une diminution des barrières non tarifaires, ainsi que des marchés internationaux plus ouverts, mais en même temps, il lui demande aussi d'assurer une certaine isolation non tarifaire du marché canadien tant que les négociations n'auront abouti. Toutefois, une raison beaucoup plus grave a été le fait que le Canada dépend énormément de la technologie étrangère, dépendance qui a provoqué l'énorme déficit qu'il a connu en termes de produits manufacturés de technologie de pointe. En 1978, les importations de produits finis totalisaient \$30 millions par rapport à un déficit commercial de fabrication de \$12 millions. Cette tendance a également entraîné une augmentation des sorties de redevances et de frais d'administration, surtout des filiales vers les entreprises-mères. Depuis des années, le Canada a compté sur ses matières premières pour équilibrer le compte commercial. Le Comité croit qu'il est temps de prendre le taureau par les cornes et de s'occuper du déficit de fabrication, ce qui signifie s'attaquer au problème de la dépendance technologique.

En plus de la détérioration du compte courant du Canada, il y a eu un changement notable au compte des investissements. Les investissements étrangers directs au Canada sont devenus négatifs au cours des années 1970. Par le

passé, le Canada a connu beaucoup de déficits au compte courant, mais ce n'est que rarement que ces déficits ont exercé des pressions sur la monnaie car ils étaient équilibrés par des injections de capitaux directs, provenant surtout d'entreprises américaines. Ce n'est plus le cas. En 1978, les sorties de capitaux directs ont dépassé les entrées de plus de \$2 milliards. En conséquence, les énormes déficits au compte courant que l'on connaît depuis 1975 ont dû être financés au moyen d'emprunts extérieurs avec des engagements à intérêts fixes. Ces frais d'intérêts rendent, peu à peu, plus difficile la tâche d'équilibrer le compte courant. Les services du compte courant (intérêts, dividendes, honoraires, redevances, tourisme, transport et assurance) sont passés d'un déficit de \$4,7 milliards en 1975 à \$8,7 milliards en 1978. On prévoit qu'il atteindra \$9 milliards en 1979. Pour équilibrer le compte courant cette année, le Canada devra avoir un excédent commercial de \$9 milliards. Si la prévision du ministre des Finances, soit un déficit au compte courant de l'ordre de \$7 milliards, est exacte, nous aurons un excédent commercial d'environ \$2 milliards. En 1978 cet excédent était de \$2,3 milliards. S'il n'y a pas d'effort important afin de corriger la situation, nous devons faire face à plus d'emprunts extérieurs et à une spirale du fardeau des coûts de service de la dette. Si nous ne prenons pas nous-mêmes les mesures afin de corriger la situation, nous devons en fin de compte accepter la discipline du marché financier international et la possibilité des contrôles de devises étrangères.

Le problème de la technologie

Depuis longtemps, le Canada se fie sur la technologie étrangère. La sortie nette et régulière de redevances technologiques en est une preuve. La plupart des sorties de redevances se font entre filiales et sociétés-mères, mais certaines entreprises canadiennes ont également trouvé beaucoup plus avantageux d'entrer en concurrence au pays avec des filiales de multinationales en brevetant la technologie étrangère au lieu d'exécuter elles-mêmes le travail de conception et de mise au point du produit. Un marché restreint, protégé de la pleine menace de la concurrence internationale, a tendance à provoquer ce genre de stratégie chez les entreprises canadiennes. Il découle donc le problème suivant: la plupart des produits fabriqués au Canada sont conçus à l'étranger et la provenance des composants suit le lieu de conception. Donc, quels produits le Canada peut-il exporter? Si la plupart des produits fabriqués ici constituent une copie plus chère de ce qui est fabriqué aux États-Unis, comment les entreprises canadiennes peuvent-elles faire la concurrence sur les marchés d'exportation?

La réponse est que dans le domaine des produits manufacturés, incarnation de la technologie moderne, la position concurrentielle du Canada n'est guère brillante. Comme l'indique le tableau 2, notre déficit des produits finis est

TABLEAU 2

RÉSUMÉ DU COMMERCE DE MARCHANDISES, 1970-1978

(en millions de dollars)

	EXCÉDENT DES PRODUITS DE BASE	DÉFICIT DES PRODUITS FINIS	BALANCE COMMERCIALE DES MARCHANDISES
1970	5626	(2977)	2552
1972	6042	(4801)	1241
1974	9403	(8930)	473
1976	10539	(10068)	471
1978	14577	(12265)	2312

Source: Statistique Canada

passé graduellement de \$2,9 milliards en 1970 à \$12,2 milliards en 1978. L'excédent commercial de \$2,3 milliards en 1978 découlait d'un important excédent de \$14,5 milliards de matières premières et de produits de base. Les éléments de ce surplus et du déficit de produits finis sont illustrés graphiquement au tableau 3.

Le tableau 4 illustre la composition des exportations et importations des produits finis du Canada. Parmi les \$18,5 milliards exportés, \$12,2 milliards provenaient du commerce automobile avec les États-Unis. Nul doute que les exportations des filiales vers les sociétés-mères (très importantes dans le domaine des machines agricoles et d'autres industries) constituent une part importante des \$6,3 milliards qui restent. Il est intéressant d'étudier quelle proportion de produits fabriqués canadiens exportés est vendue grâce à des initiatives de commercialisation de fabricants canadiens. Elle est probablement très faible. Donc, tandis que les exportations représentent environ 25 % de la valeur de nos biens et services, soit bien au-dessus de la moyenne de 18 % pour les autres nations commerciales importantes, nous ne sommes pas des exportateurs chevronnés, et nous sommes peu connus dans les milieux industriels étrangers car bien peu de nos produits manufacturés exportés sont de conception originale et sans lien de dépendance.

En général, face à cette situation on recommande de consacrer des sommes plus importantes à la recherche et au développement. Mais la recherche et le développement ne sont pas l'élément vraiment cher de l'innovation, et si cette recherche est effectuée à l'écart des tendances du marché, elle aboutit rarement à des innovations commerciales. Les coûts de production d'une innovation, c'est-à-dire la conception et l'ingénierie des produits, l'ingénierie de fabrication, l'outillage, la production de prototypes et le lancement sur le marché, sont beaucoup plus élevés. Au Canada, peu d'entreprises exécutent elles-mêmes toute la gamme d'activités liées à l'innovation. Il est donc nécessaire d'adopter une approche visant à stimuler ces activités d'innovation de base. Quand les entreprises s'occuperont d'innovations en fonction du marché, il y aura naturellement une demande de recherche, en raison des problèmes qui se poseront. Cela entraînera donc une recherche beaucoup plus orientée, qui correspondra beaucoup mieux aux besoins du marché.

Il faudra vaincre une grande résistance avant de pouvoir prévoir une nette amélioration de la base technologique industrielle du Canada. Les politiques d'achat des gouvernements canadiens et des sociétés de services publics n'ont pas favorisé la technologie canadienne. Ceux-ci ont souvent préféré s'approvisionner à l'étranger, même dans des pays qui restreignent leur propre marché aux Canadiens. D'autre part, le Canada a accordé beaucoup de contrats pour d'importants projets d'investissement au pays à des entreprises étrangères qui quelques fois établissent leurs coûts de façon marginale (l'Hydro de Colombie-Britannique a acheté des turbines et des générateurs fabriqués en URSS et au Japon, et le Nouveau-Brunswick a acheté des turbines fabriquées en URSS). Par conséquent, d'autres pays ont conçu leur technologie et acquis leur expérience sur les marchés canadiens, même dans les cas où les entreprises canadiennes pouvaient exécuter le travail, d'une façon concurrentielle sauf face aux pratiques de dumping étranger. Encore une fois, le Canada fait face à d'immenses possibilités dans ce domaine. Il faut s'attaquer aux importants projets se rapportant à l'énergie. Reste à savoir avec quelle technologie? Quelles entreprises prendront de l'expansion à la suite de ces projets? Ces questions sont

importantes car les entreprises florissantes seront d'importants exportateurs éventuels. Le Comité estime que le Canada devrait mettre ses nombreuses possibilités de marché au profit des entreprises canadiennes, et lorsqu'il faut avoir recours à la technologie étrangère pour réaliser le projet, on devra le faire à des conditions qui permettraient aux entreprises canadiennes d'assimiler cette technologie pour des usages futurs.

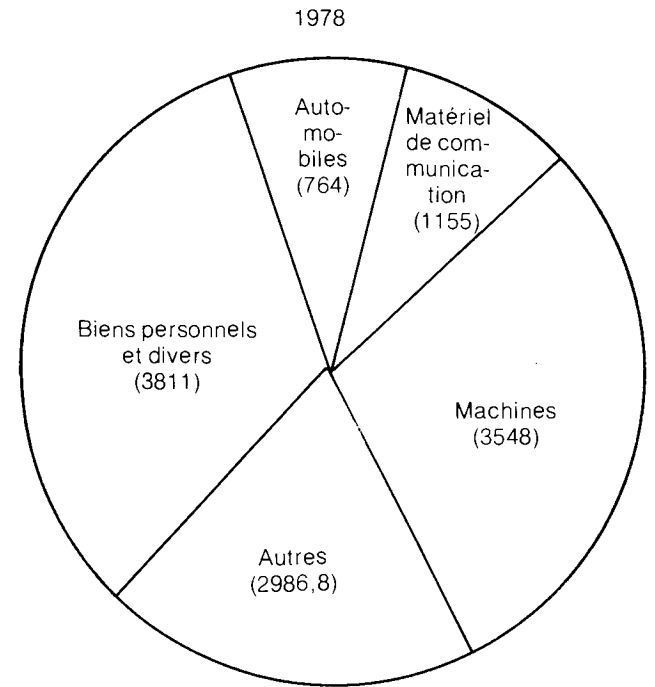
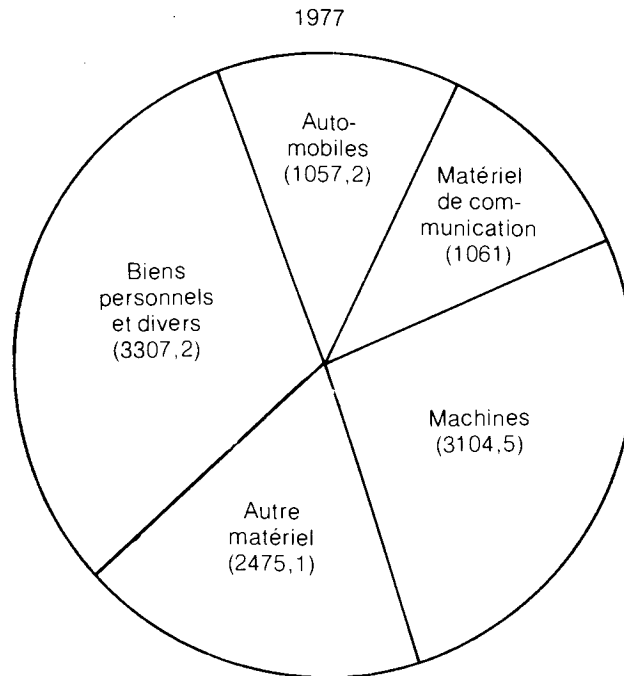
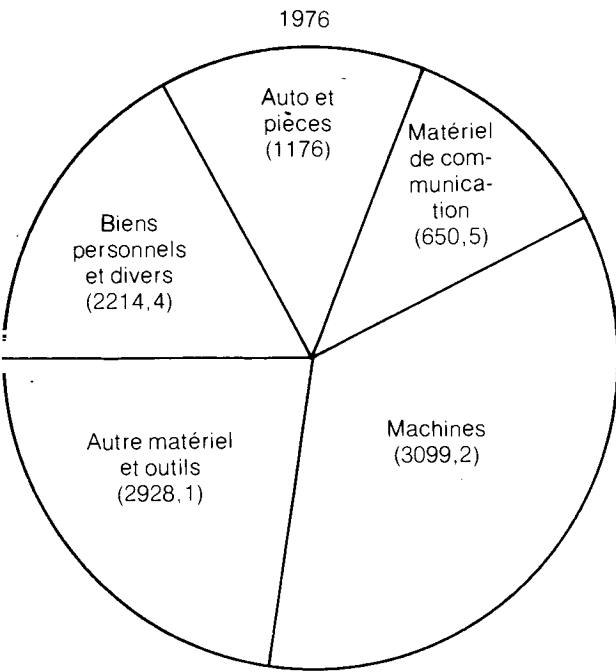
Cette question est soulevée très tôt dans le présent rapport parce ce qu'elle comporte deux volets importants. D'abord, il est peu logique de s'attendre à une importante augmentation des exportations découlant de services d'aide à l'exportation plus concurrentiels, si le vrai problème est le manque de produits exportables. De plus, il est peu probable, certainement à court terme, que le Canada puisse équilibrer son compte courant en augmentant tout simplement ses exportations. La question de la diminution des importations est importante et un bref coup d'oeil au tableau 3 révèle quelles catégories de produits accusent d'importants déficits. Le problème vient du fait que les entreprises canadiennes, dans l'ensemble, ne possèdent pas la base technologique interne pour fabriquer les produits actuellement importés. Un programme visant à stimuler une technologie autochtone apportera, par conséquent, une double contribution: il assurera un plus grand nombre de produits exportables et supplantera les produits actuellement importés. Le Comité croit que l'on devrait mettre de l'avant des programmes sélectifs de moindre envergure visant à encourager les entreprises canadiennes à fabriquer, au Canada, certains produits importés en grande quantité. Pour beaucoup d'entreprises, une part importante du marché intérieur est un prérequis nécessaire aux activités d'exportations. À l'heure actuelle, le Canada importe plus de produits manufacturés par habitant que tout autre pays industrialisé. Il se peut que cette pratique soit un luxe que nous ne pouvons plus nous permettre.

Intérêts étrangers et libre-échange avec les États-Unis

La dépendance technologique du Canada est, à tort ou à raison, habituellement liée au fait que, dans une grande mesure, nos capitaux de production appartiennent à des intérêts étrangers. De ce point de vue, on estime que la solution est le libre-échange avec les États-Unis. On espère que l'accès à un marché plus vaste encouragera une rationalisation sélective et offrira aux innovateurs un marché assez étendu permettant de bien récompenser l'innovation. Naturellement, comme on le dit souvent, cela entraînera déplacements et besoins de recyclage, mais globalement, il y aura un net avantage et un nouveau stimulus durable. Ce point de vue est erroné. À long terme, il peut être juste, mais si à court terme, les dés sont mal joués, il se peut qu'il n'y ait pas de long terme. Le Comité estime que si l'on adoptait le libre-échange, et il n'est pas évident qu'on puisse le faire, les gains commerciaux se dirigeraient vers la provenance des innovations. Autrement dit, si le Canada ne prend pas d'abord des mesures afin de parer aux lacunes technologiques dans des domaines choisis, il connaîtrait peu d'avantages, mais beaucoup de problèmes.

Le Comité recommande également d'adopter une politique plus libérale en matière d'investissements directs au Canada en vue de réduire les emprunts à l'étranger avec des engagements à intérêt fixe. Le pays doit tenter d'attirer les investissements directs étrangers. Naturellement on se préoccupe de l'ampleur réelle de ces investissements, mais selon le Comité, les politiques visant à redresser la situation devraient encourager les entreprises appartenant à des

TABLEAU 3
**DÉFICIT COMMERCIAL EN MATIÈRE DE PRODUITS
 FINIS NON COMESTIBLES**



EXCÉDENT COMMERCIAL DES PRODUITS DE BASE

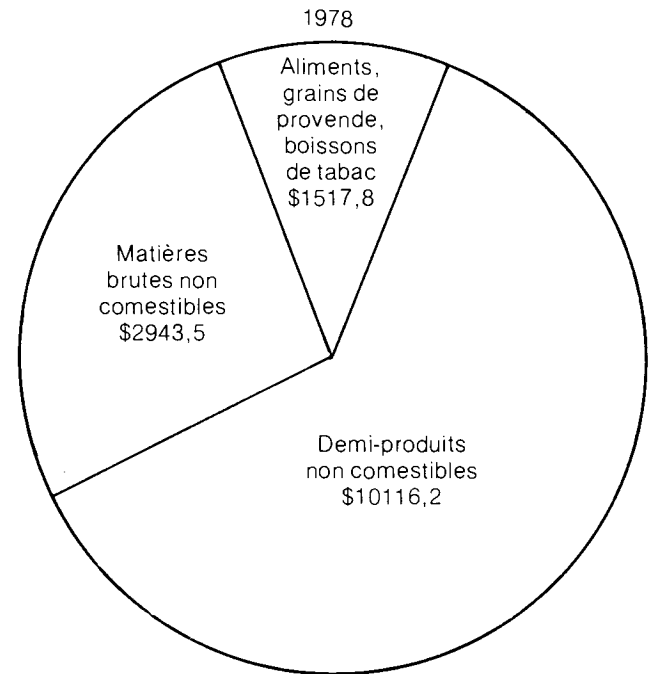
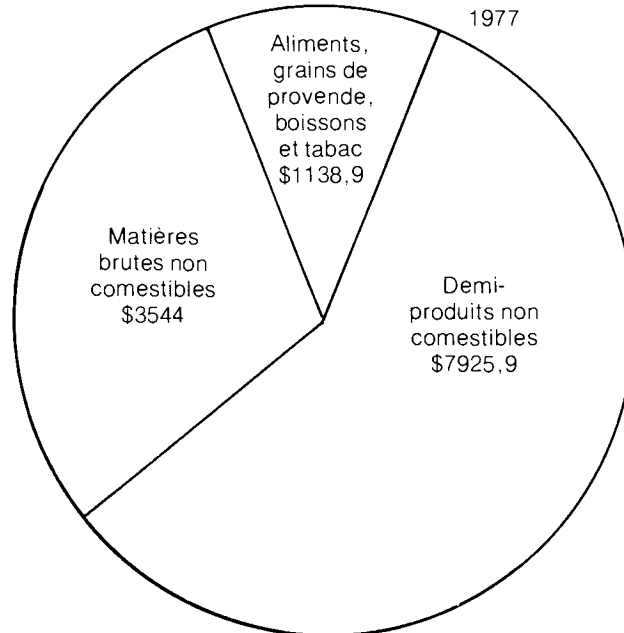
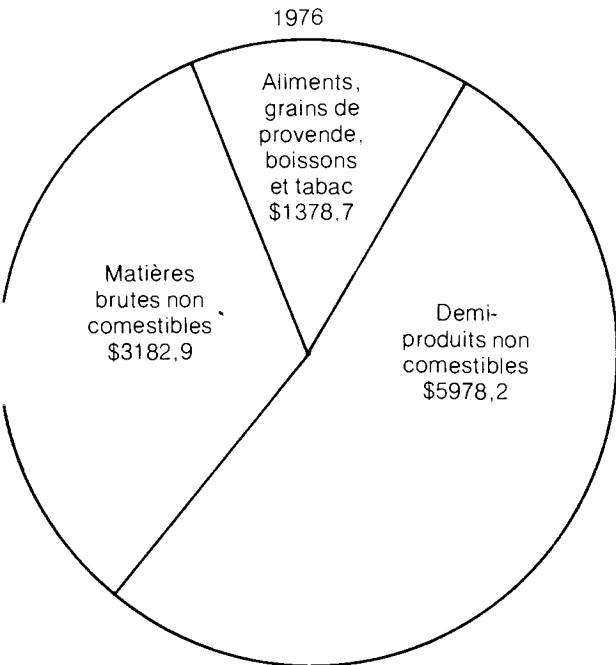
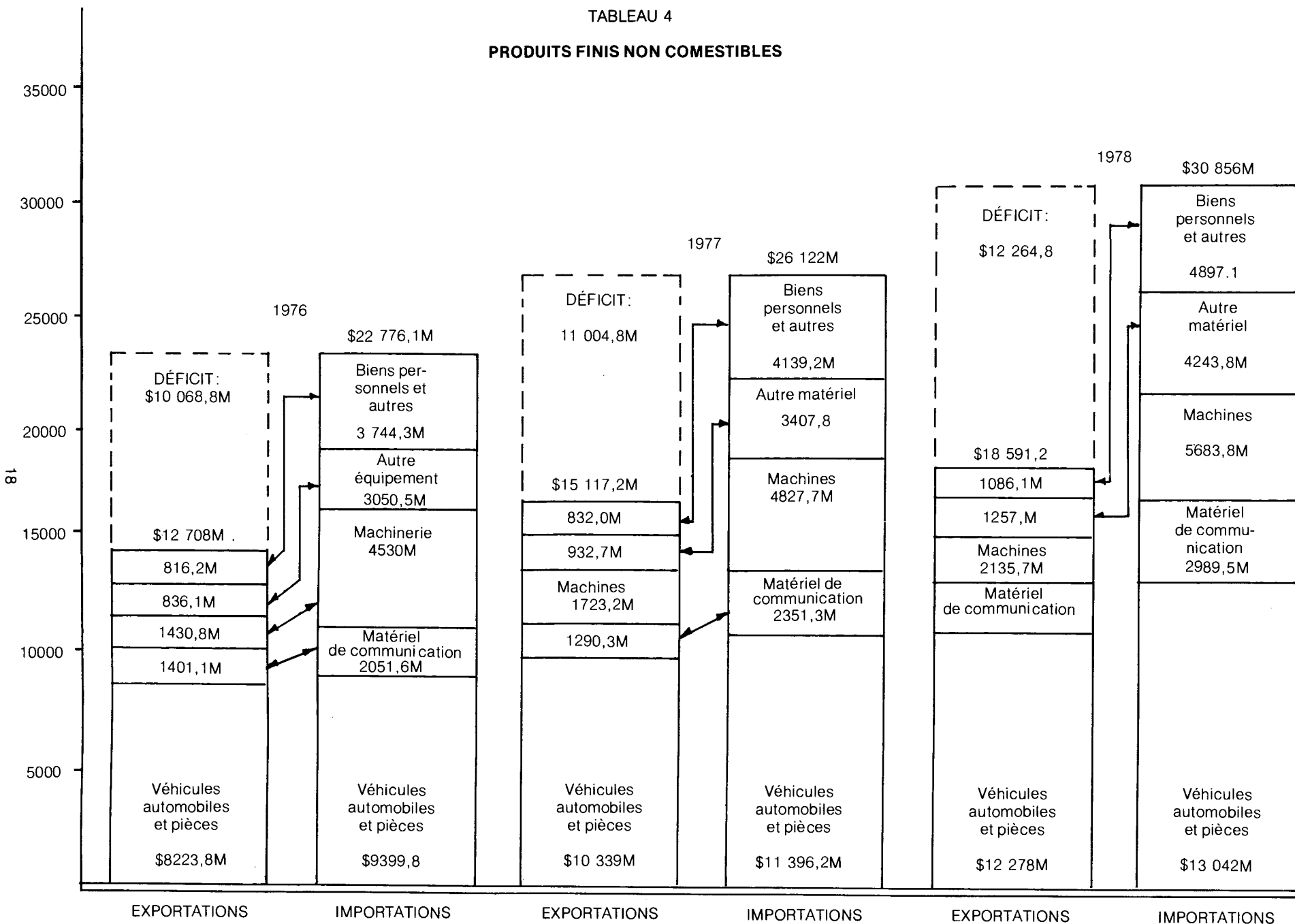


TABLEAU 4
PRODUITS FINIS NON COMESTIBLES



intérêts canadiens à devenir concurrentielles à l'échelle internationale au lieu de limiter les multinationales. Nous abordons cette question en raison de la récente ronde de négociations du GATT. Certaines entreprises américaines se demandent, semble-t-il, si les diminutions tarifaires qui en découlent mettent en danger ou non la viabilité économique des usines de leurs filiales canadiennes. La réponse peut être affirmative si les usines des filiales fabriquent les mêmes gammes de produits que les sociétés-mères, mais si tel n'est pas le cas, la réponse est négative. Le Comité remarque qu'en fait, au Canada, certaines filiales ont mis au point des produits exceptionnels grâce auxquels ils ont obtenu des droits de commercialisation régionaux ou mondiaux au sein de leur entreprise. On devrait encourager ce modèle car il permet aux filiales de contribuer plus activement à l'effort d'exportation du Canada qu'elles ne le pourraient autrement, et il serait difficile d'obtenir l'augmentation nécessaire des exportations si l'on devait exclure du défilé les entreprises appartenant à des intérêts étrangers.

Le Comité désire faire une mise en garde au sujet de l'exploitation des ressources humaines du Canada. Il croit fondée l'opinion selon laquelle les investissements étrangers ont fait pour le Canada beaucoup de choses que les Canadiens auraient dû apprendre à faire eux-mêmes, mais qu'ils n'ont pas apprises. Le Comité croit que cette situation peut être corrigée sans présenter d'important obstacle aux investissements étrangers. Il faut insister encore plus sur l'obtention d'un transfert réel de technologie aux mains du Canada au lieu d'un simple transfert par l'entremise de plans, spécifications et de normes des composants de cette technologie. Un autre obstacle à une plus grande autonomie nationale en matière de technologie est le manque d'experts Canadiens pour la conception, l'ingénierie de conception et le commerce en général. Déjà, tandis que la jeunesse canadienne souffre particulièrement du chômage, il y a des emplois spécialisés qui seraient vacants si ce n'était de l'immigration. Une tentative délibérée visant à stimuler la technologie autochtone comblerait ces pénuries. Toutefois, selon le Comité, il doit y avoir stimulation et on doit organiser pour cela des systèmes de formation et d'apprentissage.

La petite entreprise

L'exportation n'est pas réservée aux grandes entreprises. Une récente étude¹ portant sur 136 exportateurs canadiens, dont 71 petites entreprises au chiffre d'affaires de moins de \$10 millions, révèle que ces dernières sont plus engagées sur les marchés étrangers que les plus grandes entreprises. En fait, elles exportent plus en proportion de leur chiffre d'affaires. De plus, les petites entreprises ont tendance à entrer en concurrence plus sur le plan du rendement du produit que sur celui du prix, signe d'une situation plus innovatrice, mais aussi, au lieu d'avoir recours à leurs représentants des ventes, elles semblent compter plus sur les agents d'exportation ou d'importation pour la commercialisation.

Il est évident que les petites entreprises doivent faire face à des risques plus grands dans leurs tentatives d'exportation que les grandes entreprises. En établissant les recommandations de cette étude, le Comité s'est rendu compte du manque d'entreprises multinationales établies au Canada. Elles sont peu nombreuses. Il faut donc mettre en oeuvre des conditions qui aideront les petites entreprises concurrentielles sur le plan international (c'est-à-dire exportatrices) à prendre de l'expansion plus rapidement que leurs propres ressources ne leur permettraient sans perdre le contrôle.

Certaines recommandations précises portant sur les garanties de prêts et sur le traitement fiscal des investissements étrangers figurent dans le corps du présent rapport. Toutefois, à ce point, voici deux recommandations générales. Premièrement, il doit y avoir un stimulant fiscal visant à la croissance: plus rapide est l'expansion d'une entreprise, plus son taux d'imposition diminue. Et, deuxièmement, il faut fournir de l'aide en matière de commercialisation aux petites entreprises exportatrices. Naturellement les comptoirs commerciaux peuvent prêter leur concours et on devrait les encourager à le faire, mais de plus, on devrait étudier le financement des installations d'expédition et d'entreposage à l'étranger que les petites entreprises pourraient utiliser pour le stockage de leurs produits en vue de les livrer plus rapidement à leurs clients étrangers. Il devrait y avoir des frais pour un tel service mais le paiement ne devrait se faire qu'une fois la vente effectuée.

Aide à l'exportation et restriction des dépenses

À divers endroits dans le présent rapport, des recommandations précises peuvent se traduire par des subventions directes ou indirectes à l'égard des activités d'exportation. En même temps, le Comité, et la plupart des personnes qui lui ont présenté des mémoires, reconnaissent l'importance de réduire les dépenses du gouvernement et de simplifier la filière administrative de certains programmes établis. Le présent Comité en est un de promotion des exportations et la tentation est forte d'adopter une approche visant à promouvoir les exportations et à couper les dépenses dans d'autres domaines. Cette approche, toutefois, ne serait pas le reflet fidèle de l'opinion du Comité. Naturellement nul doute qu'il faille appuyer les exportations. Mais le Comité croit honnêtement que cet appui est nécessaire surtout parce que les autres nations soutiennent leurs entreprises. C'est le jeu de la concurrence. Les exportateurs canadiens ne doivent pas être continuellement placés en situation de désavantage. Le mécanisme d'aide à l'exportation du Canada doit devenir concurrentiel sur le plan international et le rester même dans un milieu global qui évolue rapidement.

Pour arriver à cette fin, l'exportation doit devenir, tout d'abord, une priorité nationale et la concurrence internationale doit devenir une expression courante. La forte érosion de la position des paiements internationaux du Canada devrait en fournir la preuve et en démontrer l'urgence.

Résumé et recommandations-clés

Dans ce chapitre, on a tenté de déterminer l'ampleur et certaines causes profondes du problème des paiements internationaux auxquels le Canada doit faire face. La dépendance technologique et le manque de professionnels et de gens de métier spécialisés ont été soulignés comme causes importantes. Dans le corps du chapitre, certaines recommandations ont été faites sur des questions précises. Les trois recommandations qui suivent maintenant répondent aux problèmes soulevés fréquemment dans les mémoires et présentations faites au Comité et que celui-ci estime être la plaque tournante de sa stratégie proposée. Celle-ci consiste en un ferme engagement national permanent à l'expansion des exportations; pour y arriver, il faut améliorer le climat favorisant l'innovation au Canada et égaliser les autres nations en ce qui touche la compétitivité de nos services d'aide à l'exportation.

• **Ferme engagement à l'exportation** — Afin de maintenir sa compétitivité internationale et pour dénicher et gagner des marchés d'exportation, la direction des entreprises et

¹ *International Marketing and Canadian Industrial Strategy*, Crookell and Graham, Business Quarterly, printemps 1979.

les syndicats canadiens doivent faire preuve d'un renouveau rigoureux. Le gouvernement fédéral devra appuyer ce renouveau de volonté en coordonnant et en orientant les services d'aide à l'exportation. Par conséquent, le gouvernement fédéral devrait s'engager publiquement à appuyer les exportations canadiennes et bien faire connaître cet engagement. Il faut que les ministres participent activement à l'obtention de contrats à l'étranger et qu'ils soulignent au pays la grande importance économique que représente le commerce international pour l'économie canadienne. Le commerce doit devenir une question politique beaucoup plus importante. Il faudrait étudier plus en détail les déclarations publiques faites par tous les ministres afin de déterminer quelles pourraient être leurs répercussions éventuelles sur le commerce, et veiller à ce que les exportations ne soient pas involontairement touchées par des déclarations politiques irréflechies. À ce sujet, on estime que la nomination d'un ministre d'État au commerce international serait une mesure positive et avantageuse. Depuis 10 ans, le Canada s'est préoccupé de questions internes. Il est temps de se tourner vers l'extérieur. Il faut que les Canadiens deviennent beaucoup plus sensibilisés à la position commerciale du Canada par rapport aux autres grands pays. Comme le commerce international constitue près de 25 % de notre production, la nécessité de maintenir la compétitivité internationale de notre économie devrait être une priorité publique pressante. Il faut déployer de nouveaux efforts dans l'enseignement international. Les entreprises faisant affaire à l'étranger devraient s'assurer que certains membres de leur conseil d'administration possèdent des aptitudes ou de l'expérience dans les questions internationales. De plus, l'engagement public global doit être à long terme, afin d'inciter plus d'entreprises à investir sur les marchés étrangers et que ces entreprises considèrent ces activités comme partie intégrante de leurs affaires.

• **Commission pour l'expansion du commerce extérieur.** — À titre d'élément de cet engagement fondamental, les services d'aide à l'exportation du Canada doivent être coordonnés en permanence, et le secteur privé doit participer à l'établissement de l'ordre de priorité des besoins. Le Comité recommande fortement la création d'une Commission pour l'expansion du commerce extérieur qui suivra de près l'orientation et la coordination des services d'aide à l'exportation. Cette recommandation a pour but de fournir au secteur privé une occasion de participer directement (1) à l'élaboration de stratégies et de priorités de commercialisation à l'exportation (y compris la coordination des activités de la CCC, de l'ACDI, de la SEE, d'I et C, des Affaires extérieures et des autres organismes de commerce extérieur), (2) à l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes d'aide gouvernementaux (principalement au sein d'I et C) et (3) au suivi du rendement, en fonction des politiques adoptées par la Commission.

Cette Commission serait formée surtout de dirigeants d'entreprises privées, provenant de différents secteurs de l'industrie et de différentes régions, et de chefs des principaux organismes gouvernementaux, sociétés d'État et ministères s'occupant d'exportation. La Commission serait présidée par un dirigeant d'entreprise privée et relèverait du ministre de l'Industrie et du Commerce, par l'intermédiaire duquel les crédits pour les services d'aide à l'exportation sont attribués. La coordination provinciale serait assurée grâce à la diversité géographique des membres de la Commission provenant du secteur privé, choisis à la suite de consultations avec les gouvernements provinciaux, et grâce à des réunions de la Commission avec les agents gouvernementaux provinciaux pertinents.

Il est urgent de mieux coordonner les activités du Canada à l'étranger, et le Comité appuie pleinement cette recommandation. Voici le genre de questions dont devrait s'occuper la Commission:

1. déterminer les marchés vers lesquels on pourrait concentrer les exportations;
2. établir des stratégies de commercialisation pour les marchés prioritaires;
3. attribuer des fonds d'I et C selon les priorités déterminées par la Commission;
4. examiner des programmes des autres pays afin de s'assurer que l'aide gouvernementale aux exportations soit concurrentielle;
5. étudier de nouveaux moyens d'aider les exportateurs.

On trouvera, au Tableau 5 (page 21), un organigramme proposé de la Commission pour l'expansion du commerce extérieur.

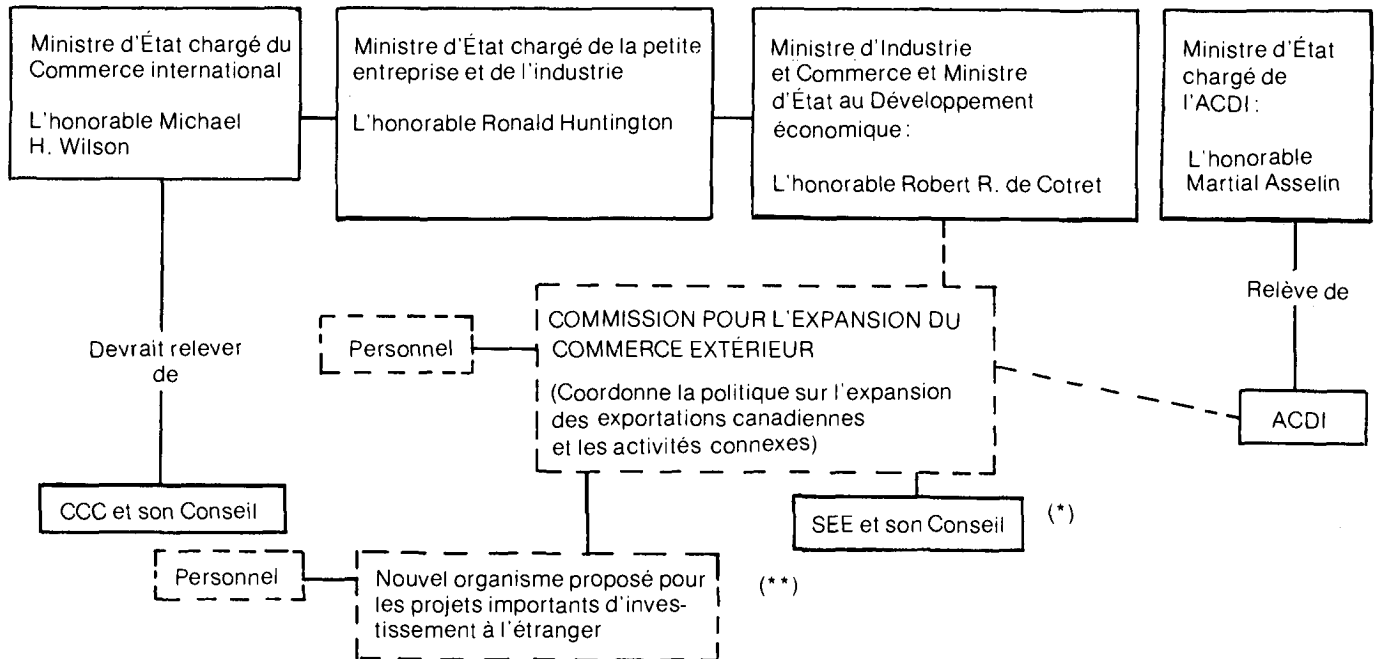
• **Stimulants fiscaux pour l'innovation et l'exportation** — En plus de l'engagement et de la coordination, les mémoires présentés par les hommes d'affaires mentionnaient très souvent la nécessité de stimulants fiscaux pour les exportateurs. Les entreprises qui ont soulevé ce point étaient en général plus préoccupées du fait d'être sur le même pied, en matière de fiscalité, que leurs principaux concurrents internationaux, que de tout simplement recevoir de l'aide. À ce sujet, le Canada semble tirer de l'arrière par rapport à ses principaux partenaires commerciaux et, à la lumière des activités exercées par les autres gouvernements, il semble y avoir place pour une nette amélioration des stimulants fiscaux destinés aux exportateurs canadiens. Le Canada n'a jamais eu tendance à utiliser le système fiscal pour favoriser certains groupes ou activités, mais il a tenté d'adopter une réglementation tant soit peu égalitaire. Le Comité reconnaît donc que l'adoption de stimulants fiscaux destinés aux exportateurs créera un précédent. Mais il croit que le temps est venu et que les exportations ainsi que leurs avantages connexes pour l'économie et l'emploi justifient pleinement l'adoption de tels stimulants.

On a mentionné entre autres les genres de stimulants suivants:

- 1) amortissements fiscaux plus grands de toutes les activités visant à innovation, et non seulement de la recherche et du développement (150 à 200 % environ);
- 2) report des gains à l'exportation afin de tenir compte de la durée des comptes à recevoir en suspens;
- 3) amortissements fiscaux plus grands des dépenses de commercialisation des exportations (150 à 200 % environ); maintien du PEMD pour ceux qui désirent l'utiliser;
- 4) privilèges de report de perte sur une année antérieure pour les importants marchés comprenant des paiements progressifs à long terme;
- 5) exonération des dividendes étrangers de l'impôt canadien, quel que soit le régime que prévoit la convention fiscale avec le pays hôte, et
- 6) plus grande souplesse du traitement fiscal appliqué aux Canadiens travaillant à l'étranger dans l'intérêt du commerce canadien.

En raison de la complexité de ce domaine spécialisé, le Comité recommande la mise sur pied d'une équipe spéciale formée de représentants de l'industrie et du gouvernement en vue d'étudier plus en détail ce dossier. Afin d'aider l'équipe spéciale à définir sa tâche, le Comité a élaboré une annexe spéciale jointe au présent rapport qui porte sur la fiscalité.

TABLEAU 5
**ORGANIGRAMME SUGGÉRÉ POUR LA
COORDINATION DU DÉVELOPPEMENT DES
EXPORTATIONS ET DES ACTIVITÉS
DE L'I ET C, DE LA SEE ET DE L'ACDI**



(*) Relève actuellement du Parlement par l'entremise du ministre d'Industrie et Commerce

(**) La participation de la CCC à ce nouvel organisme n'est pas éliminée

Chapitre 2

COMMERCIALISATION ET PROMOTION DES EXPORTATIONS

Le gouvernement canadien tente d'aider ses entreprises exportatrices en fournissant de l'aide à la commercialisation à l'étranger et en exerçant des activités de promotion au pays. C'est surtout le Service des délégués commerciaux (SDC) qui offre de l'aide en matière de commercialisation. Cet organisme est très respecté dans le milieu des affaires, par les provinces et par d'autres ministères fédéraux tels ceux de l'Agriculture et des Pêches. Grâce au Programme de développement des marchés d'exportation (PEMD) on offre une aide financière pour la commercialisation des exportations et dans le cadre de ce programme on dispose de fonds accordés sur une base de partage des coûts d'identification des marchés, des dépenses d'acheteurs en visite au pays et d'importantes études de faisabilité de projet.

Par rapport aux autres principales nations industrialisées, les programmes canadiens d'aide à l'exportation ne sont pas très généreux. Une étude américaine faite en 1978 par la Chambre des représentants révèle que le Canada se classe au septième rang parmi neuf pays en termes d'aide gouvernementale, par \$1000 d'exportation (Tableau 6).

Délégations commerciales à l'étranger

L'ambassadeur est l'administrateur en chef d'une délégation commerciale à l'étranger. Les délégués commerciaux, les agents d'immigration et les attachés militaires, le cas échéant, relèvent tous de l'ambassadeur. Tout le personnel de soutien et de secrétariat, l'espace de bureau, les téléx et les autres installations de soutien administratif sont budgétés et alloués par l'intermédiaire des Affaires extérieures, ministère à qui l'ambassadeur doit rendre ses comptes. Certains ambassadeurs possèdent de l'expérience en matière

commerciale; beaucoup n'en n'ont pas. Par conséquent, l'importance accordée au commerce dans les délégations commerciales à l'étranger est inégale.

Certaines procédures et précédents administratifs en vigueur dans les délégations commerciales à l'étranger rendent très difficile l'ouverture ou la fermeture rapide d'une délégation. Par exemple, récemment quand il a fallu fermer nombre de délégations en raison des contraintes budgétaires, il a été impossible d'obtenir un consensus entre le ministère des Affaires extérieures, le ministère de l'Immigration, le Service des délégués commerciaux (SDC), etc., pour savoir lesquelles fermer. Chaque ministère avait des priorités différentes. On est donc arrivé au compromis suivant: chaque priorité des ministères était d'égale importance. Dans l'échange, certains bureaux possédant de bonnes possibilités commerciales ont été fermés. De plus, il a été difficile pour le SDC de faire cavalier seul afin d'exercer certaines activités dans des régions soudainement intéressantes du point de vue commercial. D'ordinaire, le SDC a dû suivre la filière diplomatique officielle, ce qui prend toujours plus de temps et coûte plus cher. Ainsi, la lenteur du Canada à s'établir dans certains pays de l'OPEP. Une des raisons pour laquelle le SDC ne peut faire cavalier seul est que le ministère des Affaires extérieures contrôle le budget de soutien administratif. Il ne peut même pas se procurer un téléx sans l'approbation de ce Ministère.

Quand le Comité s'est penché sur cette situation, il a trouvé que les délégués commerciaux dans des postes où les ambassadeurs n'appuient pas les intérêts commerciaux étaient extrêmement frustrés. Les ambassadeurs qui possèdent de l'expérience commerciale ont pu utiliser le prestige de leur poste très efficacement, à l'appui des initiatives d'exportation canadiennes. Par conséquent, un ambas-

TABLEAU 6

STIMULATION DES EXPORTATIONS DANS LES PRINCIPAUX PAYS INDUSTRIALISÉS ÉTUDE EFFECTUÉE PAR LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DES ÉTATS-UNIS EN 1978

Pays	Dépenses gouvernementales relatives* par \$1 000 d'exportation	Exportations en 1976 (milliards de dollars américains)	Observations
Royaume-Uni	2,08	46,0	Participation très intense et très active
Italie	1,65	36,2	Participation active
France	1,43	56,6	Vigoureuse
Japon	0,90	67,7	Parmi les meilleurs
États-Unis	0,56	114,9	—
Pays-Bas	0,46	40,6	Programmes gouvernementaux de moindre envergure
Canada	0,37	39,0	Contribution modeste mais à point
RFA	0,15	103,6	Modeste — est fonction du secteur privé
Suisse	0,12	14,9	Peu de participation gouvernementale

*Aide directe du gouvernement seulement.

sadeur possédant une expérience commerciale était un allié éventuel très fort pour les exportateurs canadiens.

Dans le passé, la diplomatie a été le rôle-clé au sein des délégations à l'étranger. Au cours des dernières années, on a de plus en plus mis l'accent sur le commerce. Le Comité croit qu'il est temps de reconnaître que le commerce devrait être la fonction prioritaire des délégations à l'étranger. Le milieu des affaires estime que le SDC est un des meilleurs au monde et qu'il joue un rôle inestimable en matière d'aide à l'exportation. Fait étonnant, ce service n'a pas connu une importante expansion au cours des dernières années et le Comité croit que sa croissance est importante en rapport avec les efforts d'exportation du Canada. On devrait y consacrer une plus grande proportion des dépenses du gouvernement. Le milieu des affaires s'oppose particulièrement à toute tentative de centralisation du SDC sous la juridiction des Affaires extérieures, comme cela a déjà été proposé. On estime que cela entraînerait une plus grande intrusion des intérêts diplomatiques dans les intérêts commerciaux et, par conséquent, une dilution des efforts commerciaux. Cette position entraîne les recommandations suivantes:

1. On devrait reconnaître que le commerce est la principale préoccupation de toutes les délégations commerciales à l'étranger, et qu'il devrait être le facteur dominant dans toutes les décisions d'ouverture et de fermeture.
2. On devrait nommer plus de délégués commerciaux et l'on devrait accorder au SDC un contrôle suffisant du budget de soutien administratif pour s'assurer de la réalisation des principaux objectifs commerciaux du SDC.
3. Les aptitudes économiques et commerciales devraient être des prérequis pour toute nouvelle nomination d'ambassadeur. L'évolution se fait déjà en ce sens, mais il faut qu'elle soit accélérée. Tous les ambassadeurs devraient connaître la politique commerciale du Canada et s'engager à appuyer le commerce, dès que possible.

Certaines critiques faites au SDC et par le SDC

- **Durée des affectations** — Le milieu des affaires estime que l'affectation classique des délégués commerciaux est trop courte particulièrement dans les pays où il faut beaucoup de temps pour s'ajuster à la langue et à la culture. Il semble que la spécialisation régionale des délégués commerciaux soit bien fondée, de manière à ce que les aptitudes de langue et de culture soient plus transférables d'une affectation à l'autre. On est en train de prendre une mesure à ce sujet et cela devrait apaiser certaines critiques touchant la durée des affectations. Toutefois, le Comité recommande que les affectations soient prolongées d'un an et que l'on offre des stimulants financiers aux personnes affectées à des postes plus difficiles afin que celles-ci terminent leur mandat. De plus, si un délégué commercial désire prolonger son séjour dans un poste en particulier, et qu'il fait un bon travail, on devrait l'encourager à rester. Il n'est pas nécessaire que de fréquentes affectations soient le seul moyen d'avancement.

Recommandations

1. Les affectations des délégués commerciaux devraient être prolongées d'une année et l'on devrait accorder des stimulants spéciaux aux personnes qui occupent des postes plus difficiles. Toutefois, il faudrait préciser que l'affectation à de tels postes fait partie du travail.

2. Les délégués commerciaux devraient avoir une spécialisation régionale afin de promouvoir une plus grande mobilité des aptitudes culturelles et linguistiques.

- **Recours aux services d'agents commerciaux** — Les agents commerciaux sont des personnes de l'endroit qui sont embauchées dans les pays hôtes afin de travailler avec les délégués commerciaux à l'appui des exportateurs canadiens. D'habitude, les agents commerciaux parlent anglais couramment ainsi que la langue ou les langues locales et ils connaissent les coutumes locales et les pratiques commerciales. À titre de règle, on peut embaucher sur place des gens très compétents et cela entraîne beaucoup moins de dépenses que si l'on nommait à l'étranger un Canadien, surtout en raison des coûts de déménagement et autres frais engagés lors du déplacement temporaire de Canadiens. Certains exportateurs canadiens ont loué les compétences des agents commerciaux.

Une critique fréquente à l'endroit des agents commerciaux est le manque de connaissance au sujet de la capacité industrielle du Canada. Ils ne connaissent tout simplement pas les entreprises canadiennes et ce qu'elles peuvent faire; cette situation n'est pas surprenante. L'embauche d'un plus grand nombre d'agents commerciaux offre une solution moins coûteuse dans le cadre de l'expansion du SDC et cette question est actuellement à l'étude. Le Comité estime que malgré l'attrait de cette solution, on ne devrait pas l'adopter délibérément. Du point de vue des pays hôtes et des exportateurs canadiens, il convient que le Canada soit représenté à l'étranger par des Canadiens, mais encore plus en raison de la nécessité d'avoir plus de Canadiens qui connaissent le commerce international.

Recommandation

On devrait embaucher des agents commerciaux exceptionnels lorsqu'ils sont nécessaires pour aider les délégués commerciaux dans leur rôle de l'aide à l'exportation, mais ils ne devraient pas devenir le principal facteur d'expansion du SDC.

- **Manque de formation spécialisée** — Dans nombre de mémoires, particulièrement ceux des associations d'industrie, on s'est plaint du fait que les délégués commerciaux possèdent peu de connaissances spécialisées de l'industrie. On estime que dans les délégations commerciales des pays qui constituent des marchés intéressants pour certaines industries où le Canada est particulièrement concurrentiel, les délégués commerciaux devraient connaître ces industries. D'un autre côté, les délégués commerciaux se demandent si ce rôle ne revient pas au secteur privé. Le Comité appuie cette dernière opinion, mais à la lumière des recommandations précédentes au sujet de la spécialisation régionale des délégués commerciaux, il estime que l'on devrait peut-être, durant les périodes de rappel au Canada des délégués commerciaux, leur donner une certaine spécialisation industrielle pertinente à la région assignée.

- **Image composite du Canada à l'étranger** — Les délégués commerciaux affectés à l'étranger ont souvent manifesté une certaine préoccupation au sujet de l'image composite que le Canada présente aux gouvernements et aux acheteurs étrangers. Non seulement les entreprises canadiennes se font concurrence pour des commandes étrangères dans des situations où la plupart des autres pays présentent "un champion national", mais, de plus, certaines provinces ainsi que d'autres ministères fédéraux, tels l'Agriculture et les Pêches, s'occupent activement de la promotion des exportations indépendamment. Il arrive souvent

que cela sème la confusion, mais pire encore, certains négociateurs astucieux des pays hôtes opposent ces organisations. Afin d'étayer l'image du Canada à l'étranger, le Comité aimerait que le SDC coordonne toutes les activités d'aide à l'exportation que le gouvernement exerce à l'étranger. Quand d'autres ministères croient devoir être représentés activement à l'étranger, leurs agents devraient travailler en collaboration avec les délégués commerciaux appropriés. Grâce à cette approche, il serait beaucoup plus facile d'obtenir un appui plus actif des ministères aux initiatives en matière d'exportations canadiennes.

Le Comité croit qu'il serait bien également d'avoir recours à des "équipes volantes" composées d'experts possédant différentes connaissances afin de s'occuper d'importantes commandes d'exportations complexes. Quand le Canada décroche un gros marché à l'étranger, le délégué commercial devrait tenter d'obtenir des reportages de la presse locale afin d'attirer plus l'attention des acheteurs locaux sur les capacités canadiennes.

Recommandation

Le SDC devrait coordonner toutes les activités gouvernementales d'aide à l'exportation. On devrait mettre sur pied des équipes conjointes de spécialistes afin de dénicher des marchés d'exportation de nature très technique.

- **Préparation insuffisante des exportateurs canadiens** — Plusieurs délégués commerciaux ont observé le manque de préparatifs de la part des exportateurs canadiens lorsqu'ils visitent des marchés étrangers. Cette critique est faite surtout à l'endroit des entreprises qui se servent du programme PEMD afin de financer les frais occasionnés par l'entrée sur de nouveaux marchés. Il semble que certains exportateurs ne font pas beaucoup d'efforts soit avant ou après leur arrivée, ce qui fait perdre du temps au délégué commercial.

- **Manque de diffusion de l'information** — Certains délégués s'inquiètent d'un manque apparent de sensibilisation aux exportations au sein des directions des secteurs industriels d'I et C. Cette préoccupation fait état de demandes de renseignements à l'exportation des délégués commerciaux laissées sans réponse par certains agents des directions des secteurs industriels. En général, ces demandes portent sur des fournisseurs canadiens éventuels, mais comme l'a dit un des délégués commerciaux, "ces demandes semblent tout simplement rester sans réponse". Puisque cette plainte n'a pas été faite très souvent, il est évident que les agents des directions des secteurs industriels donnent suite rapidement à beaucoup de demandes du genre. En fin de compte, grâce au programme SRD, les demandes de renseignements à l'exportation iront directement aux entreprises grâce à l'ordinateur, mais ce système ne fonctionne pas encore et il semble que ce sera ainsi pour quelque temps. Entre-temps, on devrait demander aux directions des secteurs industriels de transmettre rapidement les demandes de renseignements à l'exportation aux entreprises.

Promotion des exportations au pays

Le thème qui est revenu le plus souvent dans tous les mémoires et au cours de toutes les réunions du Comité est la nécessité d'un engagement public prioritaire face aux activités d'exportation. Il était souligné que l'exportation n'est pas une question à l'ordre du jour; qu'il fallait d'une façon ou d'une autre, la mettre à l'avant-scène. Beaucoup de suggestions ont été proposées afin de réaliser cet objec-

tif. Parmi les suggestions les plus importantes, on compte la notion de "centralisation" au Canada des services d'exportation.

- **Centralisation des services** — Selon cette proposition, que le Comité appuie fortement, on mettrait sur pied dans les principales villes du Canada, un seul centre où l'on pourrait obtenir des renseignements sur la commercialisation des exportations, le financement, l'assurance, les programmes d'aide, les possibilités de marchés à l'étranger et la solvabilité des acheteurs étrangers. De tels centres permettraient aux exportateurs d'obtenir des réponses plus rapidement et d'une façon plus coordonnée.

On trouverait, dans ces centres, des représentants provinciaux et fédéraux travaillant en collaboration selon des dispositions pertinentes en fonction des situations régionales. Ces représentants fourniraient un service beaucoup plus efficace en éliminant le chevauchement, réunissant la connaissance plus détaillée de l'industrie régionale des agents provinciaux et une meilleure connaissance des possibilités de marché international du gouvernement fédéral.

- **Publicité** — On devrait lancer une campagne publicitaire d'envergure afin de mieux sensibiliser le grand public à l'importance de l'exportation. Le thème de la "centralisation" assurerait une approche coordonnée et orientée. La publicité actuellement conçue par la SEE, même si elle n'est pas coordonnée avec les autres services d'exportation, constitue une bonne initiative innovatrice, et elle devrait se poursuivre tant que l'on ne pourra assurer une meilleure coordination.

- **Enseignement** — De concert et en collaboration avec les provinces, le ministère du Commerce international devrait encourager l'élaboration de programmes d'études sur l'exportation destinés aux écoles secondaires, aux écoles de métiers et de formation professionnelle ainsi qu'aux collèges communautaires. Ce programme porterait surtout sur le maintien de la compétitivité du Canada sur les marchés mondiaux. Le Comité estime que ce programme constitue un élément important du "ferme engagement public à l'exportation" fortement recommandé au 1^{er} chapitre. De plus, le Comité appuie l'idée d'encourager les étrangers, par l'entremise de délégations commerciales à l'étranger, à venir au Canada afin de recevoir un enseignement universitaire. De telles activités peuvent avoir au cours des années de grandes retombées commerciales. Il ne recommande pas que, règle générale, le Canada subventionne l'éducation d'étrangers mais pour certains pays en développement bénéficiant d'aide bilatérale il pourrait être justifié que l'ACDI accorde une forme d'aide.

- **Autres idées de promotion** — Afin d'encourager une plus grande participation à l'exportation, le ministère du Commerce international devrait envisager les possibilités suivantes: (1) un Programme de récompenses à l'exportation qui ferait l'objet d'une publicité, (2) communiquer régulièrement aux média la liste des 50 meilleurs exportateurs du Canada et (3) parrainer la publication d'une Revue d'exportation canadienne soulignant la capacité industrielle du Canada qui serait distribuée par l'intermédiaire des délégations commerciales à l'étranger et ailleurs, ainsi que (4) fournir aux délégations commerciales à l'étranger de la documentation de presse afin de souligner les exportations canadiennes dans les régions locales.

Recrutement et formation des délégués commerciaux

Lors du recrutement de délégués commerciaux, on devrait tenir compte de l'expérience et de la formation commer-

ciales. Le Comité aimerait qu'il y ait une forme de permutation entre le secteur privé et le SDC et il estime que le secteur privé constitue la plus grande pierre d'achoppement. Seules quelques entreprises semblent prêtes à ne pas combler le poste d'un cadre pendant qu'il passe une année ou deux au sein du SDC. Une autre possibilité semble plus réalisable, soit de faire bénéficier des employés d'entreprise du programme de formation des délégués commerciaux. Le programme de formation a une bonne réputation et l'on devrait étudier la possibilité d'accepter des gens du secteur privé.

D'après ces suggestions, il est sous-entendu que le Comité est d'avis que l'on devrait recruter et former un plus grand nombre de délégués commerciaux pour (1) assurer au commerce une plus grande importance au sein des délégations commerciales à l'étranger, (2) régler le problème du chevauchement entre l'arrivée et le départ des délégués commerciaux en vue d'assurer une certaine permanence au sein des délégations commerciales à l'étranger et (3) permettre que certains délégués commerciaux soient prêtés au secteur privé.

Le Programme de développement des marchés d'exportation (PEMD)

• **Promotion des exportations** — Le principe du PEMD est de partager avec l'exportateur ou le futur exportateur les coûts de pénétration des marchés étrangers en raison du fait qu'ils sont d'ordinaire plus élevés que les coûts de pénétration des marchés intérieurs. Si les initiatives des exportateurs réussissent, les contributions du gouvernement sont remboursables au cours d'une période donnée selon un pourcentage des exportations. En vertu du règlement du GATT, la disposition de remboursement est une exigence, mais la France a réussi à la contourner en faisant sa contri-

bution comme programme d'assurance accompagné d'une prime de 50 %.

En général, le milieu des affaires a assez bien accepté le PEMD. Le programme a attiré précisément le genre d'utilisateurs pour lequel il a été conçu. Une analyse des 100 utilisateurs les plus fréquents du programme révèle qu'environ 85 % des entreprises appartiennent à des intérêts canadiens, qu'il y a une répartition assez égale entre les fabricants et les sociétés de service (y compris la construction), et que plus de la moitié des entreprises ont un chiffre d'affaires de moins de \$10 millions. Le tableau 7 montre la fréquence d'utilisation des diverses sections du PEMD et les montants consacrés en vertu de chaque section depuis sa mise en oeuvre.

La plupart des plaintes se rapportaient à la lenteur des approbations et au nombre de formules à remplir pour chaque "projet", particulièrement si le remboursement était nécessaire. Afin d'assouplir les procédures et de mieux faire connaître le programme aux exportateurs canadiens, le Comité fait les recommandations suivantes:

1. Intégrer les bureaux régionaux selon le principe de "centralisation" et leur donner le pouvoir d'approuver.
 2. Mettre en oeuvre une "autorisation générale" au lieu d'une méthode de demandes "cas par cas" pour les sociétés dont le rendement est bien défini et bien établi.
 3. Élargir le programme afin d'englober les coûts de pré-faisabilité et l'enregistrement des droits de brevet et de marque de commerce à l'étranger.
- **Missions et foires commerciales** — Les missions commerciales ont fait l'objet de nombreuses critiques sur le manque de discernement dans le choix des participants et

TABLEAU 7

PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS D'EXPORTATION 1^{er} AVRIL 1971 AU 31 MARS 1978 - RÉSUMÉ

Programme	A Participation à des projets d'investissement	B Identification des marchés et adaptation	C Participation aux foires commerciales à l'étranger	D Visites d'acheteurs étrangers	E Aide aux consortiums d'exportation
	Encourager les fournisseurs de biens et de services canadiens à participer à d'importants projets internationaux.	Contribuer aux coûts d'une entreprise qui définit des marchés et aux coûts de l'ajustement de ses méthodes de commercialisation.	Partager les coûts de participation aux foires commerciales à l'extérieur du Canada où il n'y a pas de participation officielle du gouvernement.	Encourager à inviter au Canada des étrangers qui peuvent exercer une influence favorable sur l'achat d'exportations.	Aider à l'étude et à la mise au point de consortiums d'exportation regroupant des fabricants canadiens.
Nombre de demandes reçues	3 089	3 458	1 696	364	25
Somme dépensée (en milliers de dollars)	\$12 684	\$4 792	\$3 825	\$122	\$488
Somme moyenne dépensée par candidat	\$4 106	\$1 386	\$1 937	\$355	\$19 520

l'absence de résultats concrets. Il semble qu'il soit possible de mieux coordonner et orienter les missions grâce à des préavis plus longs et à une participation ministérielle plus active.

Les foires commerciales ont fait l'objet de commentaires plus positifs mais les opinions étaient partagées pour ce qui est de leur efficacité sur le plan des ventes. Il semble que la participation du secteur privé devienne plus sélective. Il vaudrait peut-être mieux que le Canada participe à moins de foires à l'étranger mais qu'il fasse un travail plus approfondi lorsque qu'il participe. Le Comité recommande qu'à toutes les foires choisies, on encourage tous les participants canadiens à se regrouper dans un genre de pavillon canadien, quand cela est pratique. Ce pavillon renfermerait des kiosques démontables où se tiendraient les représentants du secteur privé; ceux-ci paieraient leurs propres déplacements.

Le PEMD englobe également les dépenses engagées lors de visites d'acheteurs. Comme le Canada, à titre de pays industrialisé, n'est pas tellement connu à l'étranger, on

devrait encourager les entreprises canadiennes inviter des acheteurs étrangers afin de mettre sur pied des foires commerciales au Canada quand les entreprises sont en mesure d'exposer leurs produits.

Conclusion

Les programmes d'aide à l'exportation du Canada sont modestes mais ils donnent d'assez bons résultats. Le SDC constitue un grand avantage national qu'il y a lieu d'exploiter. On devrait lui consacrer une plus grande proportion des dépenses du gouvernement et il devrait pouvoir agir plus rapidement dans l'ouverture et la fermeture de délégations commerciales. Le commerce devrait être le critère dominant pour déterminer si oui ou non on devrait ouvrir de nouvelles délégations même si cela signifie l'absence de représentation diplomatique. Par conséquent, toutes les délégations actuelles devraient être réévaluées. Il pourrait y avoir une nette amélioration à la prestation de services d'exportation aux entreprises canadiennes en créant des centres d'exportation régionaux suivant le principe de la "centralisation".

Chapitre 3

ASSURANCE ET FINANCEMENT DES EXPORTATIONS

Au Canada, la Société pour l'expansion des exportations (SEE) est le principal fournisseur d'assurance-crédit et d'aide financière à l'exportation. Les banques commerciales canadiennes contribuent au financement à moyen terme des exportations, normalement sous forme de crédits aux fournisseurs, et participent dans une certaine mesure au financement à long terme avec la SEE, mais cette dernière est, sans contredit, la plus importante dans ce domaine. En dépit du rôle clé joué par la SEE, un écart important s'est créé entre l'image que la SEE se fait d'elle-même et la façon dont elle est perçue par les provinces et par le monde des affaires. En fait, la SEE jouit d'une singulière distinction parmi les autres sociétés de la Couronne en ce sens qu'elle réalise régulièrement des bénéfices, tout en étant vivement critiquée pour cette raison par le secteur privé.

Pour comprendre cette situation, il importe d'abord de connaître les politiques et les règles suivies par la SEE et de comparer ses réalisations avec celles des agences de financement d'autres pays. C'est ce que nous nous proposons de faire dans le présent chapitre. Nous examinerons ensuite les programmes de financement et d'assurance de la SEE et étudierons dans quelle mesure ces programmes influent sur la petite entreprise. En raison de la complexité technique de la question et du grand nombre de remarques et de recommandations très variées qui ont été formulées par les entreprises commerciales, les associations industrielles et les gouvernements provinciaux, le chapitre est suivi d'une annexe présentant sous des en-têtes appropriés une série de citations pertinentes. Les recommandations du Comité figurent dans le corps du chapitre. Elles sont de nature plus générale et portent, à notre avis, sur les questions les plus importantes. Toutefois, il ne faudrait pas pour autant que les membres de la SEE négligent l'étude des nombreuses recommandations du secteur privé qui figurent dans l'annexe.

Politiques et règles suivies par la SEE

La SEE a été formée en 1969 pour remplacer la Société d'assurance des crédits à l'exportation. On l'a alors chargée de "...faciliter et accroître le commerce d'exportation au moyen d'assurance, de garanties, de prêts et d'autres mesures financières". On lui a imposé un plafond budgétaire, mais en raison de sa croissance rapide, ce plafond a été haussé en 1974 et de nouveau en 1977 et en 1978.

La SEE est une société de la Couronne de catégorie D qui rend compte de ses activités au Parlement par l'entremise du ministre de l'Industrie et du Commerce. En vertu de son statut juridique, elle peut intenter des poursuites, ou faire elle-même l'objet de poursuites, et emprunter à son propre compte, ce qu'elle fait d'ailleurs couramment. Elle est dirigée par un Conseil d'administration relevant de son président et composé de six membres nommés par le gouvernement et de cinq membres représentant le secteur privé. Ses 365 employés sont répartis en deux divisions chargées des politiques (Finances, Planification intégrée et Développement) et en deux divisions géographiques chargées des opérations (Afrique et Asie, Europe et Amériques). Les divisions chargées des opérations s'occupent de toutes

les questions relatives aux prêts, aux assurances et aux garanties d'investissement à l'étranger dans leurs régions respectives.

Une des activités fondamentales de la SEE découle de son obligation de favoriser les exportations canadiennes. Le contenu canadien est donc un critère important lors de l'autorisation de prêts. La SEE a comme principe d'obtenir un contenu canadien de 80 % au minimum avant de financer un contrat d'exportation, et effectivement, en 1977, ce contenu canadien s'établissait à 80 %. Quoique cet objectif soit tout à fait louable, certaines entreprises ont critiqué les règlements concernant le contenu, les jugeant excessivement rigides. Les critiques se font surtout entendre dans les cas où les produits ne sont pas disponibles à des prix concurrentiels au Canada, ou lorsque des consortiums internationaux présentent des soumissions conjointes et que le contenu national se rapporte au niveau de participation au sein du consortium. Ces cas nécessitent beaucoup de discernement, et la décision nécessaire sera plus judicieuse si elle est prise en consultation étroite avec les spécialistes compétents de l'I et C. En outre, il semble nécessaire d'évaluer et de vérifier le contenu canadien véritable (plutôt que le contenu promis), et la tâche serait facilitée si les activités de la SEE, de l'I et C et de l'ACDI relatives à l'évaluation du "contenu canadien" étaient fusionnées en une seule opération.

• **La SEE et la concurrence internationale** — Dans leurs réponses au Comité, les entreprises, les provinces et les associations industrielles soutiennent à l'unanimité que la SEE n'offre pas des taux d'intérêt concurrentiels par rapport aux autres pays. Les données publiées par la banque Export-Import des États-Unis en 1976 et en 1977 tendent à confirmer ce point de vue (voir les tableaux 8 et 9, pages 28 et 29). Nous ne citons pas ces données afin de critiquer la SEE, mais pour lui signaler qu'une bonne part de sa croissance rapide récente est sans doute attribuable à l'amélioration de la compétitivité des entreprises canadiennes. Lorsque la banque Exim a étudié les raisons pour expliquer les pertes de contrat au profit de la concurrence étrangère les acheteurs ont donné comme principale raison le prix non concurrentiel des produits. La qualité des produits a été mentionnée comme deuxième raison, et le financement suivait de près au troisième rang. En d'autres termes, il se peut que le prix et le produit soient excellents, mais que le mode de financement proposé soit peu satisfaisant. Lorsqu'un contrat est perdu ou obtenu, qui peut en donner la principale raison? Le financement n'est qu'un élément de l'offre globale. C'est en se fondant sur des dilemmes de ce genre que la SEE peut affirmer que son mode de financement est compétitif (c'est-à-dire qu'aucun contrat n'est perdu à cause du financement), alors que l'industrie soutient le contraire. Le problème réside dans le fait qu'il est souvent difficile de prouver les faits. Il se peut aussi que lorsqu'elle soutient qu'elle est compétitive sur le plan du financement, la SEE ne tienne pas compte des frais exigés de l'exportateur canadien, lesquels constituent sûrement une partie des coûts véritables.

La banque Exim des États-Unis a une autre façon de déterminer la compétitivité des services de financement des

exportations, en se posant les trois questions fondamentales suivantes:

1. Le financement des exportations, etc. est-il, oui ou non disponible de plein droit, le gouvernement étant obligé de fournir des explications s'il refuse d'accorder les crédits nécessaires?
2. Les crédits à l'exportation sont-ils, oui ou non, assujettis à un plafond budgétaire?
3. Des subventions provenant du Trésor national sont-elles, oui ou non, accordées annuellement à l'organisme officiel chargé du financement des exportations, et dans l'affirmative, quelle est l'importance de ces subventions?

Dans le tableau 10 (page 30), les principaux pays commerciaux sont classés en fonction des trois critères précités. La comparaison ne présage rien de bon pour le Canada et les États-Unis. D'autres pays importants s'engagent à fournir des sommes beaucoup plus considérables pour le financement officiel des exportations. Récemment, les États-Unis ont fait part de leur intention de soutenir la concurrence en ce qui concerne les modalités de financement, ce qui pourrait laisser le Canada tout seul au dernier rang.

Recommandation

Le Canada devrait accroître ses engagements vis-à-vis du financement officiel des exportations afin de rivaliser dans ce domaine avec les gouvernements de nos principaux partenaires commerciaux.

La faible compétitivité de la SEE sur le plan financier ne constitue toutefois pas la seule critique adressée à cet organisme par le secteur privé. La SEE est aussi perçue comme étant distante et peu disposée à coordonner ses activités avec celles des autres organismes gouvernementaux qui s'occupent d'exportation. À l'appui de cette critique, le secteur privé mentionne que la SEE ouvre des bureaux régionaux autonomes, alors que les exportateurs aimeraient pouvoir obtenir tous les services en s'adressant à un seul endroit; que la SEE participe assez rarement avec l'ACDI à des ententes financières parallèles; que la SEE se trouve parfois dans la position embarrassante d'avoir à refuser du crédit à des pays et marchés recommandés par l'I et C; et que, dans bien des cas, les hommes d'affaires comprennent mal ce que fait ou ne fait pas la SEE. Par exemple, les gens de l'Ouest et des Maritimes se sont plaints que la SEE ne finançait pas les exportations de produits agricoles, alors que la SEE soutient le contraire. On a aussi proposé que la SEE traite les exportations effectuées par l'entremise des maisons de commerce de la même façon que les exportations en provenance des fabricants canadiens. La SEE soutient qu'elle le fait déjà pourvu que les maisons de commerce acquièrent les droits de propriété sur les produits.

Au lieu d'essayer de résoudre chaque problème séparément, il semble préférable de recommander l'adoption d'une structure différente pour la SEE permettant à celle-ci d'améliorer ses rapports fondamentaux avec le secteur privé et d'accroître sa coordination avec les autres organismes gouvernementaux concernés.

Recommandation

Le Conseil d'administration de la SEE devrait être composé, en majorité, de membres du secteur privé et son président devrait lui aussi provenir de ce secteur. Le président de la SEE et le président de la Commission pour l'expansion du

commerce extérieur, dont la création est proposée, devraient s'occuper de la coordination des activités avec les autres organismes gouvernementaux qui s'occupent d'exportation.

- **Le fond du problème de la SEE** — La philosophie d'exploitation de la SEE repose essentiellement sur le principe voulant que celle-ci ne subventionne pas les exportations. Par ailleurs, le secteur privé soutient que les coûts du financement des exportations doivent être concurrentiels à l'échelle internationale, même si des subventions sont nécessaires à cette fin. Nous essaierons de répondre à cette question plus tard. Pour le moment, nous aimerions parler de la stratégie de la SEE en matière de concurrence, compte tenu de ses attributions et de ses ressources. La SEE dispose essentiellement de trois sources de capitaux: (a) l'avoir propre du gouvernement et les bénéfices non distribués (ce qui équivalait à \$344 millions à la fin de 1978,

TABLEAU 8

BANQUE EXPORT-IMPORT DES ÉTATS-UNIS Exemples de taux d'intérêts à long terme

... dans son rapport semestriel de février 1976* présenté au Congrès américain, la banque Export-Import (Ex-Im) des États-Unis compare les taux d'intérêt (y compris tous les honoraires et primes ainsi que les fonds amalgamés, le cas échéant) à long terme (cinq ans et plus) qui sont généralement en cours dans sept pays. Les taux suivants sont indiqués pour sept pays, les taux les plus bas étant mentionnés en premier lieu:

Allemagne, de 7,8 à 10,0 % pour les bons risques et de 8,8 à 11,0 % pour les mauvais risques;

France, de 8,1 à 9,5 % respectivement, pour une période de six ans et plus;

Japon, de 8,3 à 8,5 % respectivement;

Royaume-Uni, de 9 à 9,5 % respectivement;

États-Unis, de 9 à 9,1 % et de 9,3 à 9,6 % respectivement, pour une période de six à 10 ans;

Italie, de 9,8 à 10,3 % respectivement pour une période de deux à 10 ans;

Canada, de 10,5 à 10,6 % respectivement.**

Une comparaison semblable figure dans le rapport annuel présenté au Congrès américain par la banque Exim des États-Unis, en juillet 1977.*** Les taux, tels que définis ci-dessus, exigés pour les bons risques par les sept mêmes pays sont indiqués de la façon suivante, les taux les plus bas étant mentionnés en premier lieu: France, 8,2 %; États-Unis, 8,3 %; Allemagne, 8,6 %; Japon, 8,6 %; Royaume-Uni, 8,9 %; Italie, 9,0 %; Canada, 9,2 %.

*Banque Export-Import, des États-Unis, Rapport présenté au Congrès américain sur la concurrence dans le crédit à l'exportation et la banque Exim des États-Unis pour la période s'étendant du 1er juillet 1975 au 31 décembre 1975 (Washington, D.C., rapport semestriel, février 1976), annexe, pp. 3, 11, 18, 26, 32, 40 et 46.

**À noter que le coût réel de ces crédits à long terme est modifié s'il y a reclassification pour tenir compte des fluctuations du cours du change.

***Banque Export-Import des États-Unis, Rapport présenté au Congrès américain sur la concurrence dans le crédit à l'exportation et la banque Export-Import des États-Unis pour la période s'étendant du 1er juillet 1976 au 30 juin 1977 (Washington, D.C., Rapport annuel, juillet 1977), annexe, p. 21.

sans probabilité de versement de dividendes), (b) les prêts du gouvernement aux taux des sociétés de la Couronne (8 – 10 %) et (c) les placements sous forme de prêts privés, surtout par l'entremise des marchés de capitaux étrangers (ceux-ci étaient censés s'élever à plus de \$1 milliard à la fin de 1978). Au cours de 1979, la SEE prévoit prélever tous les fonds dont elle a besoin (environ \$850 millions) en s'adressant aux marchés libres de capitaux étrangers. Récemment, elle a effectué des emprunts à des taux d'intérêt nominaux de 9,95 et de 10 %.

Comment la SEE peut-elle offrir aux exportateurs canadiens des services de financement qui soient concurrentiels à l'échelle internationale tout en empruntant à des taux d'intérêt aussi élevés et en gérant ses opérations de manière à rentrer dans ses frais et à assurer une certaine marge de bénéfices? Des pays comme l'Allemagne et le Japon peuvent se procurer, au pays même, des fonds à des taux d'intérêts peu élevés, tandis qu'en France, au Royaume-Uni et en Suède, le financement des exportations est subventionné par les gouvernements. Selon la SEE, l'absence de subventions pour ses opérations courantes l'a libérée des caprices des priorités gouvernementales et lui a permis de

croître plus rapidement et d'assumer un leadership plus dynamique. Il va sans dire que sa croissance est impressionnante et si la SEE est en mesure de devenir rentable sans subvention, il y a lieu de se demander pourquoi les banques commerciales n'entrent pas dans le jeu. Celles-ci sont d'avis que la SEE reçoit, de fait, des subventions et qu'elle est déjà trop avantagée sur le plan concurrentiel. Selon les banques commerciales, la SEE est subventionnée en ce sens qu'elle dispose de l'avoir propre du gouvernement sans être obligée de verser de dividendes, qu'elle jouit d'un statut financier privilégié en raison de son appartenance au gouvernement et qu'elle ne paie aucun impôt sur le revenu. C'est en partie pour ces raisons que les gestionnaires du secteur privé s'attendent à ce que la SEE oublie ses propres intérêts et agisse davantage dans l'intérêt national, même si elle doit pour cela subir des pertes afin d'obtenir un contrat d'exportation.

La stratégie de la SEE a été d'essayer de découvrir un moyen lui permettant d'être concurrentielle sur le plan du financement, tout en respectant les exigences de ses attributions, et de réaliser en même temps des bénéfices convenables. En réalité, cette stratégie comportait deux

TABLEAU 9

**BANQUE EXPORT-IMPORT DES ÉTATS-UNIS
DÉRIVATION DU TAUX D'INTÉRÊT DES CRÉDITS À L'EXPORTATION
CRÉDITS ACCORDÉS AUX ACHETEURS POUR PLUS DE CINQ ANS, MARS 1977
(Pourcentage annuel)**

Pays	Participation officielle	Taux %	Pourcentage du contrat	Autre participation	Taux %	Pourcentage du contrat	Taux amalgamé	Assurance (A)* et honoraires (H)	Coût réel des crédits à l'exportation
Canada	SEE	8,5	60	Banque commerciale	10,25** (Taux de base + 1,5)	25	9,0	0,2 H	9,2
France	Banque de France/BFCE	—	60	Banque commerciale	—	25	7,5***	0,5 A 0,2 H	8,2
Allemagne	KFW	8,0	45	AKA; Banque commerciale de catégorie C	7,25** 7,75** (Taux de base + 1,25)	10 30	7,8	0,7 A 0,4 H	8,6
Italie	Mediocredito	8,5	85	Aucune	—	—	8,5	0,5 A	9,0
Japon	Banque Exim	7,5	50	Banque commerciale	9,2	30	8,1	0,3 A 0,2 H****	8,6
Royaume-Uni	ECGD	8,0	85	Aucune	—	—	8,0	0,6 A 0,3 H	8,9
États-Unis	Banque Exim	8,4	42	Banque commerciale	7,75** (Taux de base + 1,5)	43	8,1	0,2 H	8,3

*Primes d'assurance et honoraires pour les bons risques

**Variable

***Les taux publics et privés combinés pour des crédits accordés pour une période de plus de cinq ans comportent toujours un taux amalgamé de crédit à l'exportation qui est conforme au taux d'intérêt minimal précisé dans l'accord unanime.

****On n'exige pas d'honoraires pour les crédits accordés aux fournisseurs.

Source: Banque Export-Import des États-Unis. Rapport sur la concurrence du crédit à l'exportation et la banque d'Export-Import des États-Unis, présenté au Congrès américain, (Washington, D.C., juillet 1977). Annexe, p. 21

éléments clés. Premièrement, il fallait que la SEE s'acharne à obtenir des facilités de crédit auprès de certains pays et que le remboursement soit échelonné sur une longue période pour compenser les faibles taux de l'intérêt versé. Elle a ainsi obtenu un certain nombre de prêts à très long terme (12 - 20 ans) dont le remboursement est axé sur les dernières années. Cette approche s'est révélée très fructueuse dans le cas des projets importants qui nécessitent une longue période avant que les rentrées de capitaux soient suffisantes pour rembourser les emprunts. Deuxièmement, il fallait que la SEE fasse payer, au besoin, une partie des coûts de financement par les exportateurs canadiens; cela s'est fait sous forme d'honoraires ou de frais de service. Sans ces frais exigés des exportateurs, la SEE aurait essuyé des pertes en tentant d'offrir des conditions de financement concurrentielles. En raison de ces facteurs, la SEE peut affirmer avec exactitude que ses taux sont concurrentiels; toutefois, les coûts du financement sont en partie assumés par les exportateurs canadiens et se traduisent par une diminution de la marge bénéficiaire ou par une hausse des prix. Ainsi, pendant que la SEE connaissait du succès dans le domaine qu'elle a choisi (projets à très long terme), les efforts des exportateurs canadiens étaient entravés dans d'autres domaines.

Les attributions du présent Comité portent sur l'accroissement des exportations. Sous ce rapport, la SEE laisse beaucoup à désirer et ce, en raison du mode d'exploitation qu'elle a choisi. Le Comité ne met pas en doute l'efficacité de la SEE; cependant, il se pose de sérieuses questions sur les contraintes et les mesures de rendement qui ont poussé cet organisme à agir comme il le fait. La SEE doit être compétitive à l'échelle internationale en offrant une gamme plus étendue de services de financement, sans porter atteinte à la concurrence des exportateurs canadiens pour atteindre cet objectif. Cela sera possible si la SEE a accès à des fonds moins coûteux et si elle établit des liens plus

étroits avec les banques commerciales. Comme sources possibles de fonds de cette nature, mentionnons, entre autres: a) des ententes de financement parallèle avec l'ACDI, b) l'octroi systématique de subventions à la SEE par le gouvernement, et c) le recours à des obligations exemptes d'impôt au Canada pour le financement des exportations. De plus, la SEE pourrait puiser dans sa marge bénéficiaire, qui, en 1978 était quatre fois supérieure à ses coûts d'administration, afin d'assurer que les exportateurs puissent toujours financer leurs exportations, à un coût concurrentiel à l'échelle internationale, surtout en ce qui concerne les opérations peu importantes.

Recommandation

Le gouvernement devrait voir à ce que la SEE ait accès à des fonds lui permettant d'offrir des crédits de financement à un coût *réel* qui soit concurrentiel à l'échelle internationale, surtout en ce qui concerne les emprunts pour une période de 5 à 12 ans, et lui permettant également de faire face à la concurrence en offrant des taux privilégiés, lorsqu'il y a danger de perdre un débouché important pour les produits canadiens.

Activités de financement de la SEE

Selon de nombreux répondants du monde des affaires, il importe au plus haut point que la SEE participe plus tôt aux négociations menant à la signature de contrats internationaux importants. La SEE préfère s'engager lorsque l'accord est conclu et s'entendre ensuite directement avec l'acheteur au sujet du financement. Lorsque les modalités de financement sont telles que la SEE décide de faire supporter une part du fardeau par l'exportateur canadien, sous forme d'honoraires, il est alors trop tard pour l'entreprise d'ajuster ses prix en conséquence. Il est évident que si la SEE s'engage plus tôt, il sera plus difficile de déterminer si notre offre est inférieure à celle des concurrents. Il sera

TABLEAU 10

ENGAGEMENT NATIONAL VIS-À-VIS DE L'AIDE OFFICIELLE AU CRÉDIT À L'EXPORTATION

Pays	Disponible de plein droit	Restrictions budgétaires	Affectations annuelles	Montant des affectations (en millions de \$)
Canada	Non	Importantes	Non	—
France	Oui	Aucune	Oui	\$500*
Allemagne	Oui	Modiques	**	—
Italie	***	Importantes	Oui	Sans objet
Japon	Oui	Modiques	**	—
R.-U.	Oui	Aucune	Oui	\$210****
É.-U.	Non	Aucune	Non	—

Notes: *Montant approximatif de la subvention accordée en 1978 uniquement pour le programme d'assurance contre les risques d'inflation.

**Étant donné le faible taux d'intérêt dans ce pays, il n'est pas nécessaire d'accorder des subventions officielles au crédit à l'exportation.

***En principe, l'aide officielle au crédit à l'exportation est disponible de plein droit; en pratique, cette aide a été limitée en raison de restrictions budgétaires importantes.

****Chiffres pour l'année financière 1977-1978.

également plus difficile de négocier les frais de gestion financière avec les exportateurs si ces derniers sont bien renseignés sur les modalités de financement proposées par l'acheteur. Toutefois, étant donné l'importance que les frais de gestion revêtent pour l'exportateur et l'utilité, sur le plan concurrentiel, de disposer de conditions de financement fermes au cours des négociations, il semble important de recommander que la SEE participe aux premières étapes de la négociation. Le mécanisme devrait comporter une approbation officieuse, suivie d'une entente officielle plus tard. Cette façon de procéder réduirait les critiques au sujet de la lenteur mise par la SEE pour donner son approbation. (Ces critiques ne sont pas justifiées si la SEE ne dispose pas de tous les renseignements pertinents.)

Recommandation

La SEE devrait prendre des engagements de financement fermes et explicites à l'égard des projets des exportateurs canadiens, aux étapes précédant la présentation des soumissions et la négociation des ventes à l'exportation; sur demande, elle devrait également se joindre aux négociations avec le client acheteur. Il faudrait réduire au minimum la paperasserie pour les petits prêts afin que les pays hôtes n'aient pas accès aux facilités de crédit uniquement pour les projets de très grande envergure.

• Financement à court et à moyen termes

À l'heure actuelle, la SEE n'offre pas de financement à court terme aux exportateurs canadiens. Les banques le font, mais à des taux d'intérêt variables. Il est souvent difficile aux petits exportateurs d'escompter un document d'exportation à court terme (180 – 360 jours) à un taux raisonnable. Si la SEE offrait une garantie sans recours aux banques canadiennes, celles-ci seraient sans aucun doute encouragées à oeuvrer dans ce domaine.

Un rapport de la banque Exim cite le Canada comme étant le seul pays examiné qui n'offre pas de financement officiel pour le crédit à court terme. En vertu du programme de prêts à un taux d'escompte, la banque Exim peut refinancer jusqu'à 100 % des prêts consentis par les banques commerciales; au début de 1979, son taux d'escompte se situait à 9 %. En France et au Japon, les banques commerciales participent directement avec les organismes officiels de crédit au financement à moyen terme. D'ordinaire, le contrat est cédé au taux d'intérêt minimal autorisé par l'Accord international pour le pays en question, mais le taux d'intérêt de la banque qui est habituellement plus élevé est contrebalancé par un taux privilégié consenti par l'organisme public. En Allemagne, où le taux d'intérêt en 1978 était inférieur au taux minimal autorisé par l'Accord international, les banques s'occupaient directement de fournir le crédit à court et à moyen termes.

Dernièrement, les taux d'intérêt en Amérique du Nord ont augmenté rapidement, ce qui a élargi l'écart entre les taux des banques et le taux minimal autorisé par l'Accord international. Étant donné que la SEE n'est pas en mesure d'accorder des taux privilégiés pour le crédit à moyen terme en raison du coût élevé de ses fonds, il n'y a aucun rôle possible pour les banques dans le contexte actuel. La seule façon dont la SEE peut offrir du financement à moyen terme à un taux concurrentiel, c'est en soumissionnant au taux courant et en faisant ensuite payer les frais de gestion par l'exportateur. Et plus les taux d'intérêt canadiens seront élevés, plus les frais de gestion seront onéreux. Commentant cette situation, un répondant du monde des affaires a mentionné que "nous avons perdu beaucoup de contrats au profit de

concurrents dont les prix étaient plus élevés... toutefois, en raison du financement pour des périodes de deux, trois et cinq ans, obtenu à de faibles taux d'intérêt par l'entremise de leurs organismes gouvernementaux, leurs modalités de financement indiquaient des prix moins élevés que les nôtres." Une autre entreprise a affirmé carrément qu'il était impossible d'obtenir du financement à moyen terme, sauf à des taux commerciaux très élevés.

Le Comité est d'avis qu'il est urgent de s'occuper du domaine du financement à court et à moyen termes, étant donné que dans le contexte actuel, les PME éprouvent beaucoup de difficulté à soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux. Sous ce rapport, il est nécessaire d'établir une meilleure coordination entre la SEE et les banques commerciales. Il est très important de cultiver cette relation, et le Comité a été déçu à cet égard de ne pas recevoir de proposition de la part des banques.

Recommandation

La SEE devrait établir un programme visant à offrir du financement à court et à moyen termes aux exportateurs canadiens, à des taux fixes (au besoin) et défiant toute concurrence à l'échelle internationale. Dans la mesure du possible, les banques commerciales devraient agir à titre d'organismes de financement, la SEE fournissant les garanties et les facilités de réescompte. Il faudrait étendre la portée de ce programme afin qu'il englobe les études de praticabilité et les coûts de préparation des projets ainsi que les exportations.

• Financement à long terme

Du nombre des 37 entreprises qui ont répondu à un sondage récent tenu par l'Association canadienne d'exportation, 15 ont mentionné que les modalités de financement à long terme de la SEE étaient raisonnables et leur permettaient d'être compétitifs sur les marchés d'exportation pour les services et les biens d'équipement, et les 22 autres étaient d'avis contraire. Sans aucun doute, ce partage des réponses entre deux camps opposés reflète le fait que la SEE favorise surtout les contrats à très long terme (12 – 20 ans), les taux d'intérêt relativement élevés étant alors compensés par un remboursement axé sur les dernières années. Ce mode de financement est surtout efficace dans le cas des projets importants qui exigent des déboursés pendant de nombreuses années avant que les rentrées soient suffisantes pour permettre le remboursement des prêts. Toutefois, la hausse des taux d'intérêt en Amérique du Nord menace de nuire à la compétitivité, même pour ces contrats à très long terme, en raison de la hausse correspondante des frais de gestion. Par ailleurs, les contrats pour une période de cinq à 12 ans, qui sont encore considérés comme étant à long terme, sont beaucoup plus touchés par les taux actuels d'intérêt. Encore une fois, afin d'assurer sa compétitivité, la SEE fait payer une partie du coût réel du financement par les exportateurs, sous forme de frais de gestion. Ce sont ces exportateurs qui estiment que la SEE ne leur donne pas une occasion raisonnable d'être compétitifs.

Par surcroît, la SEE exige habituellement que l'emprunteur étranger verse un paiement comptant, équivalent à au moins 15 % du prix du contrat d'exportation. La France et le Japon, qui sont sans contredit les pays les plus compétitifs, financent les projets à 100 % si c'est nécessaire; d'autres pays le font dans une proportion de 90 ou 95 %. En pratique, il semble que la limite de 85 % imposée par la SEE soit relativement faible.

La législation canadienne prévoit que le gouvernement, par voie de décret ministériel, peut autoriser la SEE à accorder un prêt considéré comme étant avantageux pour le pays, même s'il a été refusé par le Conseil d'administration de la SEE. Les crédits nécessaires à ce prêt sont alors prélevés sur le Fonds du revenu consolidé, en vertu de l'article 31 de la loi, et ne figurent pas dans l'état financier de la SEE. Cette façon de procéder semble donner d'assez bons résultats, la SEE s'occupant personnellement des affaires de l'exportateur qui n'est souvent que vaguement au courant du fait que sa demande a passé par cette filière spéciale. Par contre, le fait qu'il n'y ait pas encore eu défaut de remboursement des prêts à risque élevé consentis en vertu de l'article 31, tend à justifier la critique voulant que la SEE craint beaucoup trop le risque. Toutefois, il est trop tôt pour prononcer un tel jugement; il faudra attendre encore quelques années.

Recommandation

La SEE devrait élargir son champ d'action et assumer plus de risques. Afin d'affronter la concurrence, elle devrait aussi, au besoin, être disposée à financer une part plus importante des contrats afin de réduire le paiement comptant exigé de l'acheteur.

• Crédit mixte

Le chapitre qui traite de l'aide étrangère donne la définition et l'objet du mode de financement connu sous le nom de crédit mixte. En peu de mots, ce mode de financement consiste à combiner les fonds gouvernementaux d'aide à l'étranger aux crédits officiels à l'exportation afin d'obtenir un ensemble avantageux. Le contrat qui en résulte porte un taux d'intérêt moins élevé et la période de remboursement est plus longue que ce qui est autorisé par l'Accord international. Néanmoins, un certain nombre de pays se sont résolument engagés dans cette voie, et une vingtaine de mémoires présentés au Comité invitent le Canada à suivre leur exemple.

Au cours du premier semestre de 1978, la France a puisé dans son fonds d'aide pour accorder, à six reprises, des crédits mixtes portant un taux d'intérêt moyen de 3,5 % et dont la période de remboursement s'échelonnait sur 20 ans, en moyenne. Le crédit mixte a officiellement été introduit au Royaume-Uni en mai 1978. Les Italiens n'utilisent pas encore ce genre de crédit, les témoignages sont contradictoires dans le cas du Japon, et l'Allemagne semble avoir opté pour le financement parallèle par l'entremise de la KfW. Au cours de 1978, la banque Exim des États-Unis a commencé à offrir, dans certains cas particuliers, des conditions de financement comparables à celles des crédits mixtes étrangers, en puisant dans ses propres ressources plutôt qu'en ayant recours au fonds d'aide à l'étranger. En 1979, on a annoncé qu'un programme de financement sous forme de crédits mixtes serait établi aux États-Unis afin de soutenir la concurrence des autres pays qui disposent déjà d'un tel programme.

L'expérience américaine est instructive. Cette initiative a été prise par la banque Exim et non par l'organisme d'aide. Il en résulte que le programme américain est maintenant administré par la banque Exim, bien que les conditions de remboursement des prêts accordés sous forme de crédits mixtes doivent être approuvées par un conseil consultatif gouvernemental. En général, les Américains ont l'intention d'utiliser les crédits mixtes seulement lorsque d'autres pays les utilisent et dans les cas où leurs entreprises sont compétitives à l'échelle internationale. Il est peu probable que cette information concernant la compétitivité parvienne à

l'organisme d'aide. Sans doute, au Canada, la SEE est probablement beaucoup plus habituée que l'ACDI à oeuvrer dans un milieu où la concurrence est vive.

En ce qui concerne le crédit mixte, la SEE estime qu'il s'agit d'une bataille que le Canada ne peut gagner (notre pays est plus petit que les pays concurrents) et que ce mode de financement va à l'encontre de l'Accord international. C'est pourquoi la SEE favorise le financement parallèle associé dont l'effet sera semblable à celui du crédit mixte, tout en permettant à l'ACDI et à la SEE de conserver leur rôle distinct. Dans ce domaine, le Comité s'inquiète des trois points suivants: a) le financement parallèle n'est disponible que dans les pays admissibles à une aide, b) sur les marchés internationaux, il faut réagir rapidement face aux pratiques concurrentielles, et c) le processus de négociation menant aux ententes de financement parallèle serait probablement trop lent, en raison de la participation d'organismes distincts à des négociations différentes.

Recommandation

Il faudrait que la SEE soit chargée de réunir en un tout l'ensemble des offres parallèles de financement et de négocier le contrat global qui en résulte avec le pays hôte. Les modalités de ce contrat devront être soumises à l'approbation de la Commission pour l'expansion du commerce extérieur. Une partie du budget de l'ACDI pourrait être réservée à ce financement parallèle.

Activités de la SEE sur le plan des assurances

Le programme d'assurance-crédit à l'exportation de la SEE est destiné à permettre aux entreprises canadiennes d'assurer leurs exportations contre les pertes causées par le non-paiement des produits achetés par les étrangers. Ces services sont décrits brièvement dans le tableau 11 (page 33). Un certain nombre des risques du commerce d'exportation ne sont pas couverts par le programme d'assurance de la SEE. Par exemple, la SEE n'offre pas d'assurance contre les hausses dues à l'inflation, c'est-à-dire une assurance protégeant l'exportateur contre les pertes dans les contrats d'exportation lorsque le taux d'inflation s'élève au delà d'un niveau raisonnable. Cette assurance permettrait à l'exportateur d'accorder une marge plus modeste pour parer à l'imprévu dans son prix à l'exportation et elle est surtout importante dans le cas de produits dont la durée de fabrication est longue. La SEE n'offre pas non plus d'assurance contre la fluctuation du cours des changes. Cette assurance protégerait l'exportateur contre les pertes encourues lorsque les paiements versés aux termes du contrat sont en devises étrangères et que ces devises se déprécient par rapport aux devises canadiennes, entre la date de la soumission et la date de la signature du contrat. Il faudrait également offrir une assurance pour protéger contre les pertes subies lorsque l'acheteur retarde ses paiements et que l'exportateur a passé un contrat de change à terme avec une banque commerciale.

Toutefois, il est important de signaler ici que le Canada a toujours tiré de l'arrière par rapport aux autres pays en ce qui concerne les services d'exportation et qu'il a rarement pris l'initiative dans ce domaine. Les Français sont bien connus pour leurs approches innovatrices en ce qui concerne l'aide à l'exportation, et en général, ils atteignent leur but tout en respectant les ententes internationales. Le Canada, semble-t-il, cherche surtout à respecter les ententes et à éviter de poser tout geste pouvant dénoter le contraire. Il en résulte que le Canada semble toujours aux prises avec le problème d'avoir à rattraper les autres, et

d'ordinaire, notre réaction est tellement lente que lorsque nous sommes parvenus à effectuer ce rattrapage, les autres se sont déjà orientés vers autre chose. Pendant des années, d'autres pays ont étudié les multiples façons d'aider leurs exportateurs. Ces pays sont les compétiteurs du Canada. Si nous voulons accroître nos exportations, nous devons rendre nos entreprises compétitives, ou mieux encore, leur assurer un léger avantage sous ce rapport.

Les Français et les Anglais ont adopté des mesures restrictives et relativement coûteuses afin de protéger leurs exportateurs contre les pertes subies lorsque les coûts et le cours des changes s'élèvent au delà d'un niveau "normal". Cela permet aux entrepreneurs britanniques et français de présenter des soumissions pour les projets à l'étranger en s'accordant une marge plus modeste pour parer à l'imprévu, et ce, en dépit des primes d'assurance qu'ils ont alors à payer. Le Comité recommande qu'une protection semblable soit accordée, à titre optionnel, aux entreprises canadiennes afin de leur permettre d'assumer plus facilement les risques considérables associés aux grands projets d'exportation. De plus, étant donné que de nombreux exportateurs canadiens sont de taille modeste par rapport aux exportateurs des autres pays, il est recommandé que cette assurance soit offerte à des taux assez attractifs pour inciter les intéressés à adopter une attitude plus énergique vis-à-vis de l'exportation. Tant que nous n'aurons pas éprouvé ces politiques, il sera difficile d'en établir le coût en se fondant sur des méthodes actuarielles solides. Nous proposons donc de profiter de cette période temporaire d'incertitude pour offrir un prix attractif et aider ainsi les entre-

prises canadiennes à acquérir, une bonne fois, un léger avantage sur les marchés internationaux.

Recommandation

La SEE devrait offrir de l'assurance à un taux relativement attractif afin de protéger contre la hausse des coûts et la fluctuation du cours des changes les entreprises canadiennes qui présentent des soumissions en vue d'obtenir des contrats d'exportation. La période de protection devrait s'étendre à partir de la date de présentation de la soumission jusqu'à la date de la signature du contrat ou jusqu'au terme du contrat, au choix de l'exportateur.

• Administration du programme

La critique concernant le programme d'assurance de la SEE était généralisée, et encore une fois, pas toujours bien informée. Il y a eu des commentaires défavorables fréquents concernant la rapidité de décision, le manque de souplesse en ce qui concerne la protection, la limite de la protection ainsi que l'absence de mesures de protection automatiques et raisonnables pour ceux qui exportent fréquemment.

Plusieurs entreprises ont exprimé des plaintes au sujet du volume de la paperasserie et du temps que met la SEE à approuver les demandes d'assurance et à verser les indemnités. Une entreprise a affirmé qu'elle devait souvent accepter une opération sans savoir si elle était assurée même si elle avait payé la prime d'assurance. Parfois, la confirmation précise ne lui parvenait qu'après la livraison des marchandises et la réception du paiement. Il semble

TABLEAU 11

SEE: PROGRAMMES D'ASSURANCE-CRÉDIT À L'EXPORTATION ET DE GARANTIES D'INVESTISSEMENT À L'ÉTRANGER

Principaux risques couverts	Types de polices	Pourcentage de la couverture	Primes et méthodes de paiement
Assurance-crédit à l'exportation Risques commerciaux Risques politiques	À court terme (jusqu'à 180 jours). Pour les marchandises en général, il y a deux types d'assurances: (a) l'assurance des contrats, entrant en vigueur à la date de la commande et (b) l'assurance des envois qui entre en vigueur à la date de l'expédition.	Ordinairement, 90 % de l'ensemble de l'assurance-crédit à l'exportation.	Variet en fonction du pays, du genre de produits, des conditions du crédit et du taux moyen de la prime. Pour l'assurance tous risques, les taux se situent à environ 0,5 % et 1 %. Aucun taux n'est publié.
Ne protège pas contre les litiges commerciaux ou contre les risques ordinairement couverts par les assureurs commerciaux	À moyen terme (jusqu'à cinq ans). Des polices spéciales sont émises afin d'assurer les contrats de vente individuels de biens d'équipement et de services.		
Garanties d'investissement à l'étranger	La garantie se limite à 15 ans au maximum. L'investisseur a le choix de s'assurer contre un risque ou plus.	85 % de l'investissement au maximum. Il y a réduction pour les couvertures au delà de \$10 millions. La couverture n'englobe que les nouveaux investissements et se limite à ceux faits dans les pays en voie de développement. L'investisseur doit être couvert à 15 % par une co-assurance.	S'il y a protection contre les trois risques, le taux annuel global se situe à 1 % de l'investissement.

qu'il y aurait lieu de fournir une protection automatique aux acheteurs réguliers qui ont l'habitude de payer promptement, et d'approuver rapidement cette protection pour les nouveaux acheteurs moins importants. La nécessité d'une approbation expresse devrait être limitée aux contrats importants et aux acheteurs qui ne s'acquittent pas toujours rapidement de leurs dettes.

D'ordinaire, la protection offerte par la SEE s'élève à 90 % du crédit à l'exportation accordé. Bien que cela soit raisonnablement concurrentiel par rapport aux politiques des autres pays, nous pourrions nous inspirer des précédents déjà établis pour offrir une protection de 100 % aux petits exportateurs.

Recommandations

1. La SEE devrait permettre aux assurés de fixer eux-mêmes des limites plus souples et plus élevées en dessous desquelles il ne serait pas nécessaire de soumettre les commandes des clients à l'approbation de la SEE, pour obtenir de l'assurance.

2. La protection de l'assurance devrait s'élever à 100 % du crédit à l'exportation dans le cas des petits exportateurs.

D'ordinaire, la SEE insiste sur une assurance générale accordant une protection uniforme tant pour les risques commerciaux que pour les risques politiques. Cela lui permet de répartir uniformément les risques et d'éviter ainsi les "choix défavorables". Les entreprises, par contre, voudraient être plus libres de choisir la protection qu'elles désirent et verser des primes correspondantes. Les commentaires formulés à ce sujet par les entreprises à l'intention de la SEE figurent à l'Annexe à la fin de ce chapitre. Bien qu'il s'agisse d'un domaine assez technique et que le Comité trouve qu'il est difficile d'en commenter chaque élément, il semble y avoir suffisamment de motifs et de précédents déjà établis dans d'autres pays pour conclure que l'approche globale de la SEE vis-à-vis de l'assurance manque de souplesse.

Recommandation

La SEE devrait modifier sa politique en matière d'assurance afin d'accorder à l'exportateur plus de latitude quant au choix de la protection contre certains risques, par exemple, "risques d'ordre politique seulement," la franchise variant elle-même en conséquence.

Dans un certain nombre de mémoires provenant de l'Ouest, on s'est plaint du fait que la SEE n'offre pas d'assurance pour les exportations de produits agricoles. La SEE soutient toutefois qu'elle offre cette assurance sur demande. Cette erreur de perception est probablement attribuable aux initiatives récentes de la banque Exim visant à accroître son aide aux exportations de produits agricoles américains. Le programme des États-Unis comprend deux éléments clés: premièrement, la banque Exim/CCC aide au financement des installations d'entreposage et de transport outre-mer qui sont requis pour l'exportation des produits agricoles; en second lieu, la banque Exim/FCIA aide à l'exportation des produits en vrac en facilitant la tâche aux agriculteurs et aux entreprises agricoles qui désirent obtenir du crédit des banques commerciales. (La banque Exim offre une protection à court terme contre les risques commerciaux et politiques.)

La banque Exim a pris une initiative semblable en vue d'offrir un nouveau programme de garanties aux entrepreneurs américains outre-mer. Ce programme offre une protection contre les pertes résultant de la non-convertibilité et

de la confiscation des biens mobiliers et des comptes en banque utilisés par l'entrepreneur pour les projets d'outre-mer. Le programme offre aussi des garanties contre les dommages subis aux biens mobiliers par suite des guerres et protège les entrepreneurs dans certains autres conflits.

Les agriculteurs et les entrepreneurs du Canada se sont rendu compte, par voie du processus concurrentiel, qu'ils sont, encore une fois, devancés par leurs concurrents qui bénéficient de programmes d'aide bien étoffés. Le Comité est convaincu que les exportations canadiennes dans ces domaines ne s'accroîtront pas de façon appréciable tant que les exportateurs canadiens se sentiront désavantagés sur la place du marché. Plutôt que de formuler des recommandations précises au nom des agriculteurs et des entrepreneurs, le Comité désire réitérer sa principale recommandation à savoir que le Canada

devrait prendre un engagement fondamental vis-à-vis de l'exportation et avoir recours à la Commission pour l'expansion du commerce extérieur, dont la création est proposée, pour aider les exportateurs canadiens à demeurer compétitifs.

Ainsi, le secteur privé pourra aider à suivre de près les programmes des autres pays et aura la possibilité de se tenir davantage au courant de l'aide disponible au Canada.

Une dernière suggestion formulée par un certain nombre d'entreprises répondantes dans le domaine de l'assurance est que la SEE devrait établir un système de cueillette de l'information sur le crédit. Les organismes d'aide aux exportations dans d'autres pays (R.-U., É.-U. et Japon) jugent que la présentation des rapports sur le crédit fait partie de leurs attributions et permettent aux exportateurs d'avoir accès à leurs dossiers afin de les aider dans toute la mesure du possible. Aux États-Unis, ce système de cueillette et de diffusion de l'information est complété par le *World Traders Report Service* qui relève du *U.S. Department of Commerce*. Ce n'est là qu'un autre exemple de l'aide gouvernementale fournie à l'exportation par d'autres pays en vue d'encourager d'une façon pratique les exportateurs à assumer les risques du commerce à l'étranger.

Influence de la SEE sur la petite entreprise

Étant donné la stratégie concurrentielle de la SEE, il n'est pas surprenant d'apprendre que les petites entreprises se sentent négligées. Beaucoup d'entre elles ont fait part de cette opinion. Il ne faut pas s'attendre à ce qu'une stratégie qui met l'accent sur les projets de grande envergure et à très long terme soit de nature à répondre à leurs besoins de crédit à l'exportation à court terme, de protection complète pour les contrats et de prise de décision rapide comportant moins de formalités.

Par ailleurs, il n'est pas tout à fait juste d'affirmer que la SEE ne s'occupe que des géants de l'industrie. Les petites entreprises participent souvent à titre de sous-traitants aux contrats importants financés par la SEE; de plus, leur participation est probablement favorisée par la politique de la SEE concernant le contenu canadien. Toutefois, il semble n'y avoir aucun doute que les capitaux de financement de la SEE s'acheminent surtout vers les grandes entreprises, bien que le Comité n'ait pu obtenir des données de la SEE à l'appui de cette affirmation. Par contre, les petites entreprises utilisent davantage les programmes d'assurance de la SEE. Selon cette dernière, 35 % de ses 931 assurés avaient exporté des produits ou des services pour une somme inférieure à \$50 000, et au cours de 1978, 55 % des

174 opérations assurées par la SEE consistaient en contrats d'une valeur de moins de \$1 million (dans 30 % des cas, il s'agissait de contrats d'une valeur de moins de \$250 000).

Si l'on donnait suite à la plupart des recommandations du présent chapitre, la SEE deviendrait beaucoup plus utile au petit exportateur. Nous avons rassemblé dans les paragraphes suivants les plus importantes de ces recommandations afin d'attirer l'attention qui convient sur les besoins du petit exportateur. En guise de préambule, il importe de souligner que la France et les États-Unis se sont dotés de programmes spéciaux adaptés aux besoins des petits et nouveaux exportateurs. Aux États-Unis, on offre un service de consultation sur le financement offert par les banques commerciales et sur les programmes de la banque Exim. On offre également un service de ligne ouverte, sans frais, relié aux agents de prêt de la banque Exim, afin de permettre à ceux qui demandent des renseignements de communiquer avec la personne compétente. Jusqu'ici, les efforts de la SEE en vue d'aider la petite entreprise ont surtout consisté à inviter les chefs des bureaux régionaux à découvrir les exportateurs éventuels les plus importants et à leur porter une attention spéciale. Cela ne peut répondre entièrement aux besoins de la petite entreprise.

1. Il faudrait assurer la coordination entre les bureaux régionaux de la SEE et les bureaux régionaux des autres d'organismes d'aide à l'exportation afin que l'exportateur puisse obtenir toute l'aide dont il a besoin en ne s'adressant qu'à un seul endroit. Il faudrait également que les bureaux régionaux de la SEE aient plus d'autorité pour être en mesure de s'occuper directement des besoins des petites entreprises sans être obligés d'obtenir l'approbation du bureau central.

2. La SEE devrait disposer d'un programme pour le financement à court terme des effets d'exportation à recevoir, au moyen de garanties offertes aux banques commerciales et de facilités de réescompte pour les documents d'exportation.

3. L'approbation des crédits à l'exportation devrait se faire plus rapidement pour les petites commandes d'exportation. L'approbation devrait être automatique (après la consultation habituelle avec les banquiers) pour les commandes inférieures à \$20 000 et ce chiffre devrait être porté à \$50 000 dans le cas des acheteurs réguliers.

4. La SEE devrait assurer à 100 % les contrats des petits exportateurs contre les risques tant commerciaux que politiques, sans augmentation des primes. La banque Exim atteint presque cet objectif avec son programme actuel destiné aux entreprises dont l'avoire est inférieur à \$2 millions et les exportations annuelles en-dessous de \$350 000, qui utilisent le programme pour la première fois.

5. Les maisons de commerce qui représentent de petites entreprises canadiennes à l'étranger devraient pouvoir obtenir les mêmes privilèges d'assurance que les petites entreprises obtiendraient si elles exportaient directement.

Conclusion

Ce chapitre sur le financement et l'assurance des exportations reflète un certain nombre des critiques importantes adressées à la SEE par les hommes d'affaires, les associations industrielles et les gouvernements provinciaux. Nous avons formulé des recommandations visant à améliorer les facilités de financement et d'assurance des exportations canadiennes afin de les rapprocher davantage des services correspondants offerts à leurs entreprises par d'autres

nations commerciales importantes. Le Comité estime que ces recommandations sont importantes, compte tenu de ses attributions qui sont de découvrir des moyens d'accroître les exportations canadiennes.

Toutefois, il importe de faire deux observations avant de terminer le présent chapitre. La plupart des recommandations importantes sur les changements qui s'imposent ne constituent pas une critique directe à l'endroit de la SEE. Si l'on tient compte des contraintes qui lui sont imposées et des attentes concernant son rendement, il est évident que la SEE ne peut donner suite à un grand nombre de ces recommandations, étant donné la façon dont elle est financée et évaluée. Le fond du problème, c'est que la SEE ne subventionne pas les exportations, qu'elle n'est pas en mesure de le faire et ne le fera pas. Elle n'est tout simplement pas organisée pour le faire, pas plus qu'aucun autre organisme canadien d'ailleurs. La SEE s'est tracé une voie dans le domaine du financement des exportations qui lui permet d'oeuvrer à l'intérieur des contraintes qui lui sont imposées, et dans cette voie, elle réussit à gérer ses affaires d'une façon rentable. Les critiques au sujet de la lenteur des décisions, du manque de souplesse, de la participation tardive aux négociations, etc., qui ont trait au fonctionnement actuel de la SEE, portent sur des questions d'ordre administratif. Plus importantes sont les critiques au sujet du manque de compétitivité à l'échelle internationale en ce qui concerne le financement à moyen terme, de l'absence de financement à court terme pour les petits exportateurs, du manque de participation des banques commerciales et de l'absence de mesures immédiates visant à concurrencer le "crédit mixte" offert par d'autres pays. En outre, ce sont là des domaines où la SEE est presque impuissante, étant donné sa situation actuelle, car il faudrait des subventions pour offrir des services correspondants à ceux des autres pays. La SEE est une entreprise visant la rentabilité et même si les exportateurs canadiens la voudraient autrement, elle se demande néanmoins avec réserve ce qui arriverait de son autonomie de fonctionnement si elle devenait l'organe gouvernemental chargé de subventionner les exportations, car elle devrait alors se plier aux exigences des priorités budgétaires du gouvernement. Pourtant d'autres pays qui subventionnent les exportations ont trouvé le moyen d'agir promptement et énergiquement dans des situations de marché concurrentielles.

La deuxième observation se rattache à la première. Elle a trait à la question de savoir si le Canada devrait, oui ou non, en cette période de restriction des dépenses, prendre les mesures nécessaires afin de rendre ses services d'aide à l'exportation concurrentiels à l'échelle internationale, par rapport aux pays qui subventionnent les exportations. Le Comité opte à l'unanimité, pour l'affirmative. Dans le cas contraire, un grand nombre de recommandations clés présentées dans ce chapitre ne pourraient être mises en pratique. Le Canada devrait subventionner les exportations, tout au moins dans la même mesure que les autres grandes nations commerciales. Le Comité est au courant des efforts du gouvernement canadien en vue d'obtenir que les autres nations s'engagent fermement à restreindre leurs activités de subvention des exportations et il appuie ces efforts; toutefois, il aimerait signaler que les États-Unis ont abandonné cette ligne de conduite, comme voie unique, et ont décidé d'aligner leurs services sur ceux des autres nations jusqu'à ce que la question soit réglée. Beaucoup d'entreprises qui ont présenté des mémoires au Comité ont fait état de ce dilemme. En principe, elles s'opposent aux subventions, mais en pratique, elles estiment que ces subventions sont essentielles, étant donné que leurs concurrents étrangers y ont accès. Si le Canada décide d'adopter des

mesures énergiques afin d'accroître ses exportations, il faut que nous soyons au courant des règles suivies par les autres pays en vue d'affronter la concurrence. Le financement et l'assurance des exportations sont devenus des éléments importants dans la compétition qui consiste à subventionner indirectement les exportations, et le Canada doit réagir rapidement afin de permettre à ses exportateurs d'affronter leurs concurrents étrangers sur un pied d'égalité.

Le commerce international est une activité où la concurrence est très vive. Si l'on veut que les entreprises canadiennes réalisent des gains importants contre les entreprises étrangères qui font preuve de beaucoup de dynamisme et d'expérience, il importe que les activités de financement et d'assurance des exportations du Canada deviennent plus concurrentielles à l'échelle internationale et qu'elles le demeurent en dépit du caractère dynamique du milieu et de son évolution rapide.

Citations tirées des mémoires présentés au Comité — classées par sujet

Exigences quant au contenu canadien

1. La participation de la SEE est insuffisante en ce qui a trait aux projets importants qui nécessitent la formation de groupements internationaux. Cela a pour effet de réduire la proportion du contenu canadien.
2. L'attitude de la SEE et de l'ACDI concernant le contenu canadien ne nous permet pas d'assumer un rôle de premier plan dans un consortium multinational.

Orientation commerciale

1. Mémoires des provinces. Au lieu de mettre l'accent sur la rentabilité, la SEE devrait s'occuper de fournir des services comportant une équivalence internationale en termes de taux, de conditions et de champs d'application.
2. La SEE ne devrait pas fonctionner selon le principe de la rentabilité; elle devrait offrir un service de même qualité que ceux de tous nos partenaires commerciaux.
3. La SEE devrait obtenir de l'aide du gouvernement (des subventions) afin de réduire ses taux d'intérêt.
4. Étant donné que la SEE vise la rentabilité, ses taux se rapprochent de ceux qu'on peut obtenir des sources privés.

Financement

À long terme

1. Mémoires: Vingt-neuf mémoires signalent que le taux d'intérêt des prêts à long terme de la SEE est, en général, élevé par rapport à celui des autres pays. Aucun mémoire ne mentionne que le taux est concurrentiel.
2. Les facilités de financement des exportations offertes par le Canada occupent presque le dernier rang (c'est-à-dire qu'elles ne sont pas concurrentielles par rapport à celles offertes par des organismes similaires au Japon, en Allemagne et en France).
3. La SEE est compétitive en ce qui concerne le délai de remboursement des prêts, mais sûrement pas en ce qui a trait au taux d'intérêt.

À court et à moyen termes

1. Il faudrait prendre les dispositions nécessaires en vue d'offrir un programme de garanties à court terme aux exportateurs canadiens afin de compléter le programme d'assurance - crédit à l'exportation. Ce programme devrait être concurrentiel par rapport à ceux en vigueur dans d'autres pays industrialisés (par ex., les deux programmes de garanties ECGD de la Grande-Bretagne pour les exportations à court terme). (ACE)
2. Le gouvernement devrait élaborer un programme visant à offrir aux exportateurs canadiens du financement à moyen terme et à taux d'intérêt fixe; les conditions de remboursement devraient être comparables à celles offertes par les organismes officiels de crédit des autres pays concurrents.
3. Il n'y a aucune possibilité de financement à moyen terme, sauf à des taux commerciaux élevés.
4. Il importe de signaler que dans des cas spéciaux, la SEE

peut offrir à l'acheteur du crédit à moyen terme, à des taux concurrentiels.

Petites entreprises

1. Les besoins qu'ont les petits fabricants canadiens en vue de l'expansion de leurs exportations nécessitent une approche plus souple de la part de la SEE. La SEE devrait accroître ses efforts en vue d'adapter ses services, l'orientation de ses services et ses facilités aux exigences particulières des petits fabricants, en tenant compte également de leurs limitations en matière de gestion. Il faudrait faire preuve de la même souplesse en ce qui concerne le financement des petits contrats (AMC).

2. Sondage de l'ACE

(a) À la question demandant aux participants s'ils estimaient que les petits exportateurs éprouvaient de sérieuses difficultés à financer leurs exportations, 14 ont répondu par l'affirmative et seulement trois, par la négative.

(b) À la question de savoir s'il vaut la peine que les banques canadiennes et la SEE cherchent à établir un programme d'après le modèle décrit dans le document de travail, afin d'aider les petits exportateurs et de faciliter les activités administratives de la SEE en ce qui concerne les petits comptes, 15 ont répondu par l'affirmative et aucun par la négative.

3. Sondage de l'ACE

(a) En ce qui a trait à la question demandant si les petits exportateurs étaient satisfaits de ce que la SEE ait fait "osciller la balance en leur faveur" au moyen du Programme d'aide à la petite entreprise, un répondant (admissible) s'est dit d'accord, alors que cinq n'étaient pas d'accord.

(b) À la question visant à savoir si la SEE devrait expliquer plus clairement ce qu'elle fera en vertu de ce programme, comme le fait la banque Exim des États-Unis, 13 ont répondu par l'affirmative et aucun par la négative.

(c) La plupart des répondants ont signalé qu'ils n'étaient pas suffisamment renseignés au sujet de ce programme pour formuler des commentaires valables.

Crédit mixte

1. L'ACDI devrait reconnaître le bien-fondé de l'aide conjointe et collaborer avec la SEE dans ce domaine.
2. Des taux privilégiés devraient et pourraient être subventionnés à même les budgets de l'ACDI pour les contrats dans les pays en voie de développement.
3. Le besoin se fait sentir d'une participation plus active et plus fréquente de la part de la SEE, de l'ACDI et des institutions privées afin de rendre les taux d'intérêt plus attractifs, en ayant recours au crédit mixte.
4. Il importe de fournir du crédit mixte pour les projets importants, par exemple pour les projets clé en main de grande envergure.
5. De nombreux concurrents ont recours à une aide afin d'être avantagés en ce qui concerne les contrats d'exportation.
6. Le Japon, la France et maintenant le Royaume-Uni se

sont dotés de méthodes de financement des exportations, sous forme de crédit mixte offert à des taux privilégiés à leurs exportateurs (ACE).

7. **Sondage de l'ACE** — À la question demandant aux participants s'ils avaient déjà perdu des contrats pour lesquels ils avaient soumissionné, au profit de concurrents étrangers qui avaient accès à du financement mixte (aide/commerce), 35 ont répondu par l'affirmative et 20 par la négative. Il y a lieu de signaler que 11 exportateurs de biens d'équipement ont répondu par l'affirmative et deux par la négative, tandis que huit fabricants d'autres produits ont répondu par l'affirmative et 13 par la négative.

Taux privilégiés

1. Le financement des exportations, ordinairement à des taux d'intérêt subventionnés, constitue un élément essentiel de la vente à l'exportation.

2. Des taux d'intérêt moins élevés et des prêts à risques partagés amélioreraient la position concurrentielle des exportateurs canadiens.

3. À l'heure actuelle, il n'y a aucune possibilité d'obtenir des taux d'intérêt privilégiés de la SEE. Étant donné l'intensification de la concurrence internationale, le Canada ne peut plus se permettre de ne pas affronter la concurrence de façon énergique.

4. La SEE est en mesure de rivaliser avec les concurrents, lorsque l'obtention des contrats dépend du taux d'intérêt.

Négociations

1. La SEE devrait participer aux négociations avec les exportateurs.

2. L'exportateur est exclus des négociations financières entre la SEE et l'acheteur de l'étranger. Il est donc désavantagé lorsque vient le moment de fixer un prix ferme pour un contrat, étant donné qu'il lui est impossible de connaître à l'avance les frais de gestion qu'exigera la SEE. Il n'a donc pas le choix: il lui faut soit hausser son prix, soit réduire sa marge bénéficiaire. S'il hausse son prix, il est possible que sa soumission ne soit pas concurrentielle et qu'il perde le contrat. Il serait donc très important que la SEE participe aux négociations avec l'exportateur.

3. Il importe que la SEE prenne un engagement ferme avant la présentation des soumissions, étant donné qu'à l'heure actuelle, l'exportateur canadien ne connaît pas les frais de gestion et de financement qui seront exigés par la SEE. (Il en résulte soit une hausse du prix, soit une réduction éventuelle de la marge bénéficiaire de l'exportateur.) En outre, dans un certain nombre de cas, le client évaluera l'offre de l'exportateur en se fondant sur le taux d'intérêt le plus élevé et le délai de paiement le plus court qui auront été proposés.

Assurance

Généralités

1. La SEE est souvent lente à confirmer si elle accepte ou non de fournir de l'assurance. L'entreprise concernée doit alors verser la prime d'assurance sans qu'il y ait confirmation officielle. Cette confirmation lui parvient souvent une fois que la livraison est faite et que le paiement est reçu.

2. En ce qui a trait à l'assurance de la SEE, nous recommandons (n° 1, ACE):

(a) que l'on accorde automatiquement aux maisons de commerce qui s'occupent d'exportation des privilèges

d'assurance-risques spéciaux, en fonction de la source d'approvisionnement, qui correspondent à ceux qui seraient consentis à chaque fournisseur s'il avait exporté directement.

(b) que le champ d'application de l'assurance s'étende à l'approvisionnement dans un tiers pays par une société qui s'adonne au commerce d'exportation, et ce, pour les raisons suivantes:

(i) les bénéfices réalisés reviennent au Canada;

(ii) il y a création d'un marché sur lequel il sera possible plus tard d'écouler plus facilement les produits canadiens;

(iii) une présence canadienne est assurée, ce qui sera avantageux pour la vente des séries de produits canadiens qui sont également vendus par ces maisons de commerce (note: d'autres pays offrent cette protection dans le cas précité).

Plafond du crédit

Un nombre assez important d'entreprises estiment que le plafond du crédit offert par la SEE est trop bas et, après avoir évalué les risques, elles dépassent ce plafond en expédiant des marchandises à leurs propres risques. La plupart du temps, il ne se présente pas de difficultés, mais à défaut de paiement, la SEE réclame 90 % des sommes récupérées par la suite, dont celles sur les produits livrés aux risques de l'exportateur, si la dette à son endroit n'est pas entièrement liquidée. Une façon plus juste de répartir ces sommes récupérées serait d'établir un pourcentage en se fondant sur le rapport des livraisons au risque partagé de l'exportateur et de la SEE.

Couverture

1. La SEE devrait réviser son approche globale concernant l'assurance afin d'offrir le choix aux exportateurs de s'assurer contre certains risques seulement, à des taux plus élevés si nécessaire, plutôt que d'exiger qu'ils s'assurent pour l'ensemble des risques, et ce, en raison du nombre d'entreprises qui ne s'assurent pas auprès de la SEE et qui ont renoncé à des marchés à cause des exigences actuelles (ACE).

2. Il est obligatoire d'être assuré par la SEE pour tous les projets d'exportation. Il peut arriver qu'un exportateur n'ait besoin de l'aide de la SEE que dans les cas spéciaux de risques élevés; la nécessité d'obtenir de l'assurance pour les projets qui ne comportent aucun risque constitue alors un fardeau susceptible de nuire à la compétitivité de l'exportateur.

3. La SEE manque de souplesse en refusant d'exclure certains risques de l'assurance qu'elle offre.

4. La SEE devrait être prête à offrir de l'assurance uniquement contre les risques politiques ou uniquement contre les risques commerciaux, à des taux réduits en conséquence, en se fondant sur les possibilités offertes dans d'autres pays (ACE).

5. (a) La SEE cherche à répartir les risques et d'éviter ainsi les choix défavorables.

(b) Puisque les risques politiques sont en corrélation étroite, une couverture distincte aurait comme résultat une réduction des risques et par conséquent, une faible diminution du coût.

6. La SEE devrait établir un mécanisme permettant d'offrir de l'assurance contre la hausse en spirale des coûts, afin de tenir compte de la différence entre la hausse prévue dans le contrat et la hausse réelle des coûts (AMC).

7. Bien que la SEE assure les contrats facturés en devises étrangères (ainsi qu'en dollars canadiens et américains) dans un certain nombre de pays, la SEE n'offre aucune assurance contre les fluctuations des devises étrangères, comme le font un certain nombre d'autres organismes de financement des exportations.

Produits agricoles

1. Il est difficile d'obtenir de l'assurance de la SEE pour les produits agricoles. De plus, l'assurance de la SEE est insuffisante pour les produits agricoles en ce sens qu'elle ne couvre généralement pas les risques courus dans le pays de destination.

2. Dans les Prairies, on s'inquiète en particulier du fait que la SEE n'offre pas de crédit à l'exportation pour les biens périssables, alors qu'elle le fait pour les projets d'investissements. Ce préjugé à l'égard des produits agricoles rend la tâche difficile aux producteurs agricoles canadiens qui doivent soutenir la concurrence des producteurs américains, lesquels sont avantagés par les politiques de la *U.S. Commodity Credit Corporation*. Ainsi, surtout lorsqu'il s'agit de ventes relativement peu fréquentes de produits très spéciaux (comme des porcs pour la reproduction), les Canadiens doivent vendre leurs produits au comptant, alors que leurs concurrents américains disposent de facilités de crédit complètes.

Administration

1. Il faudrait permettre aux responsables des régions de participer davantage aux décisions en matière d'assurance.

2. Au cours du processus de décentralisation, la SEE devrait voir à ce que le bureau régional ait suffisamment d'autorité pour agir et ne devienne pas tout simplement un autre échelon du processus administratif (ACE).

3. Ce sont les petites entreprises surtout qui ont besoin d'une aide gouvernementale bien coordonnée (de préférence, par l'entremise d'un organisme unique).

4. Mémoires des provinces — Il semblerait qu'en ouvrant un bureau régional à Halifax, la SEE ait également apporté d'autres changements en ce qui concerne son personnel et sa façon de procéder. Il en résulte que le bureau est devenu essentiellement une "succursale" du bureau de Montréal, ce qui fait que les demandes de la province doivent franchir une étape supplémentaire avant de parvenir au bureau

central. Alors qu'antérieurement, les questions et (ou) les demandes étaient acheminées à Montréal et parfois à Ottawa par la suite, elles sont maintenant adressées à Halifax, toujours retransmises à Montréal, et parfois acheminées vers Ottawa, par la suite. Il est évident que la frustration engendrée par cette nouvelle structure organisationnelle est néfaste. Il est donc important que le bureau régional de la SEE actuellement à Halifax de même que celui qui devrait être ouvert à Fredericton jouissent d'un statut égal à celui des autres bureaux régionaux de la SEE établis dans le pays et qu'ils ne soient pas tout simplement des succursales de ces derniers.

Coordination intra-gouvernementale

1. Il n'y a pas suffisamment de coordination entre la SEE, l'ACDI, l'I et C, la CCC, etc. (n° 16).

2. Il y a un manque de coordination entre la SEE, qui est l'organisme provincial chargé du financement des exportations, et l'I et C, ainsi que le SDC qui est chargé d'établir les politiques relatives au commerce et à l'expansion des exportations.

3. Il y a un manque évident de collaboration entre la SEE et l'ACDI, probablement en raison du fait que les deux organismes ne poursuivent pas les mêmes objectifs.

4. Il faudrait que toutes les possibilités offertes, tous les programmes, tous les services d'aide, etc. soient centralisés dans un même bureau.

5. SEE: Elle collabore avec les autres organismes et ministères gouvernementaux et coordonne ses efforts avec ces derniers.

Service de cueillette de l'information sur le crédit

1. Il faudrait prendre les mesures nécessaires en vue d'élaborer un système de diffusion de l'information sur le crédit à l'exportation, à l'intention des exportateurs canadiens. Ce système pourrait servir de fondement à l'établissement des exigences de la SEE concernant l'assurance-crédit à l'exportation. En élaborant ce système canadien, il faudra déterminer s'il est possible de le relier aux systèmes semblables qui existent déjà aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Japon (ACE).

2. Il est important, surtout pour les petites entreprises, que la SEE établisse un système d'information sur le crédit à l'exportation.

Chapitre 4

RAPPORTS ENTRE L'AIDE ET LE COMMERCE

De l'avis du monde des affaires, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a adopté, particulièrement depuis 1970, une attitude beaucoup trop philanthropique envers l'aide à dispenser. Officiellement, l'aide est accordée principalement aux pays très pauvres dont les revenus sont inférieurs à \$200 par personne. La poursuite de cette politique a diminué l'utilisation des techniques et de la gestion canadiennes, et le dialogue entre l'ACDI et le secteur privé est devenu pratiquement inexistant. La politique n'a probablement pas contribué autant au développement qu'elle aurait pu le faire si elle avait fait appel aux compétences industrielles et professionnelles du Canada. Par ailleurs, la mise en oeuvre de la politique n'a guère renseigné les Canadiens sur le processus de développement. Essentiellement, la méthode utilisée par l'ACDI consiste à répartir son budget (un peu plus de \$1 milliard en 1977-1978) entre plus de 90 pays bénéficiaires et 60 agences multilatérales. Comme il est presque impossible d'entretenir les rapports nécessaires avec un si grand nombre d'administrations, l'ACDI répartit les fonds et laisse le soin à des agences internationales et nationales d'autres pays de fournir l'aide nécessaire. Cette politique a entraîné l'isolement de l'ACDI non seulement du secteur privé mais aussi des autres ministères fédéraux qui participent aux activités internationales. Le Conseil au développement international qui mettait les agents de l'ACDI régulièrement en rapport avec les agents des ministères de l'I et C, des Finances, des Affaires extérieures et de l'Agriculture, ne siège presque plus. L'appui du public à l'aide internationale a sérieusement été miné et le Comité a remarqué que les gouvernements provinciaux et le secteur privé critiquent l'ACDI dans les mémoires qui lui ont été présentés.

Le Comité estime que le Canada pourrait faire encore plus pour le développement si l'aide accordée était axée davantage sur sa stratégie commerciale et y était intégrée plus étroitement. Puisqu'au Canada les compétences techniques et gestionnaires tellement nécessaires au développement efficace se retrouvent principalement dans le secteur privé, le Comité est d'avis qu'il faut une coopération industrielle beaucoup plus étroite pour la mise en oeuvre de l'aide. Afin de réaliser cela, l'ACDI doit rétablir les rapports que des politiques antérieures ont laissé se détériorer. L'administration actuelle de l'ACDI semble prête à tenter de résoudre ce problème et les modifications proposées semblent avoir l'appui des ministères.

Le Comité n'a pas pu étudier tous les aspects des activités de l'ACDI et d'ailleurs cela ne faisait pas partie de ses attributions. Dans le court laps de temps qui lui était accordé, le Comité a choisi de n'étudier que les questions ayant trait à l'aide, qui ont le plus de répercussions sur les possibilités commerciales du Canada avec les pays en développement. Ces questions ont été étudiées en fonction des méthodes utilisées par les autres pays et comprennent (a) la répartition de l'aide canadienne entre les mécanismes bilatéraux et les rouages multilatéraux, (b) l'aide bilatérale conditionnelle et inconditionnelle, (c) la concurrence du financement de crédit mixte subventionné et (d) d'autres questions ayant trait à la participation du secteur privé au développement. Ce qui suit est un examen des conclusions du Comité sur ces questions et les principales recommandations qui découlent de chacune de ces conclusions.

Aide multilatérale et bilatérale

En 1976, le Canada occupait le 7^e rang, après la Suède, les Pays-Bas, la Norvège, la France, le Danemark et la Belgique, pour l'aide accordée en tant que pourcentage du PNB (Canada = 0,47 %).

Si on la compare à celles des autres importants donateurs, l'aide du Canada est surtout alimentaire et est accordée principalement aux agences multilatérales. L'assistance multilatérale représente 40 % des débours de l'ACDI en 1976 en comparaison de 14 % pour la France, 25 % pour l'Allemagne, 30 % pour le Royaume-Uni, 32 % pour le Japon et 34 % pour les États-Unis. Ironie du sort, bien que le Canada soit l'un des principaux donateurs des agences multilatérales, il a l'un des pires dossiers pour l'obtention de contrats par l'entremise de ces organismes. Diverses raisons ont été données pour expliquer cet étonnant état de chose: (a) les entreprises canadiennes ne sont pas assez audacieuses dans leurs soumissions, (b) les renseignements sur les contrats à venir sont difficiles à obtenir ou ne sont pas disponibles assez rapidement, (c) les agences considèrent le Canada comme un fournisseur dont les prix sont élevés et, par conséquent, ne le recommandent pas, (d) le personnel des agences ne compte pas suffisamment de représentants canadiens pour traiter des aspects techniques ou des politiques, (e) les Allemands et les Japonais, etc., connaissent très bien les méthodes à utiliser pour décrocher des contrats et obtiennent chaque année des contrats dont la valeur dépasse le montant de leurs dons. La liste peut s'allonger, mais il reste que le Canada persiste dans une politique de financement important d'un nombre élevé (environ 60) d'agences multilatérales dont il a retiré très peu de bénéfices.

L'avantage d'une telle politique est sa facilité de gestion: il ne faut que 3 % du budget d'administration de \$30 millions de l'ACDI pour diriger le programme multilatéral. Les frais généraux réels, ce sont les agences multilatérales elles-mêmes qui les assument et, selon des dirigeants actuels de l'ACDI, ces frais généraux sont cinq fois plus élevés que ceux de l'ACDI.

En 1977-1978, les dépenses pour l'aide bilatérale, y compris l'aide alimentaire, ont atteint \$553 millions, et les pays les plus pauvres en ont reçu 63 %. Ce pourcentage est élevé par rapport aux autres principaux pays dont l'aide semble tenir compte des objectifs politiques et de développement. En 1976, le pourcentage pour le Japon est de 61 %, pour le Royaume-Uni de 55 %, pour l'Allemagne de 39 %, et pour la France de 18 %. En outre, l'aide bilatérale canadienne est accordée à 90 pays. En raison de cette dispersion, le programme est difficile à gérer efficacement puisqu'il est presque impossible de créer des liens avec un si grand nombre de pays. À l'heure actuelle, la gestion de l'aide bilatérale absorbe 44 % du budget de fonctionnement de \$30 millions de l'ACDI. Il n'est peut-être pas surprenant que le Canada ait moins d'échanges commerciaux avec les pays en développement que les autres donateurs importants qui mettent surtout l'accent sur l'aide bilatérale. Cela s'explique en partie par le fait que notre aide est trop dispersée et que les nations que nous aidons sont trop sous-développées pour qu'il en résulte un commerce d'importance.

En résumé, le Canada consacre 40 % de son budget d'aide de \$1046 millions aux agences multilatérales et reçoit très peu en retour; 13 % à l'aide alimentaire et 40 % à l'aide bilatérale accordée à un trop grand nombre de pays dont la plupart ont des possibilités commerciales limitées. Le reste du budget est consacré à la recherche (3%) et à la coopération avec des organismes de charité non gouvernementaux au Canada (4%). La coopération industrielle reçoit 0,1 % du budget. En outre, comme les restrictions budgétaires commencent à se faire sentir, il semble que les programmes bilatéraux sont plus vulnérables aux réductions que les contributions aux agences multilatérales: ces dernières s'appuient sur des engagements à plus long terme qui mettent en cause le ministère des Finances et qui sont classés comme éléments d'actif plutôt que comme dépenses dans les comptes nationaux.

De cette façon, les contributions multilatérales sont isolées artificiellement des programmes de restrictions, parce qu'elles ne sont pas considérées comme des dépenses. Le mot artificiellement est souligné, et avec raison.

Recommandations

1. Tout en maintenant l'objectif humanitaire de l'ACDI, la politique d'aide doit s'allier plus étroitement à la stratégie commerciale du Canada. Afin d'assurer la continuité de cette politique, l'ACDI doit rendre compte, par l'entremise de la Commission pour l'expansion du commerce extérieur des aspects de son programme qui ont des répercussions sur les échanges commerciaux.

2. L'ACDI doit réduire son aide multilatérale et la répartir entre un moins grand nombre d'agences, en accordant la préférence à celles qui financent le développement. Le Canada doit tenter d'augmenter son personnel et ses représentants au sein de la direction de ces agences afin d'obtenir un meilleur rendement de ses contributions.

3. L'ACDI doit augmenter son aide bilatérale à un minimum de 60% de l'ensemble de ses engagements, exception faite de l'aide alimentaire, sans augmenter son personnel. Afin de réaliser cela, l'ACDI doit embaucher plus de techniciens et moins d'administrateurs, réserver une partie du budget bilatéral pour le financement parallèle et accorder le reste du budget à un plus petit nombre de pays pour lesquels la compétence technique du Canada est le plus utile et avec lesquels les possibilités d'échanges commerciaux sont les meilleures.

Aide bilatérale conditionnelle et inconditionnelle

La question à l'étude est la mesure dans laquelle l'aide canadienne doit être liée aux achats faits au Canada. De nombreux pays en développement sont d'avis qu'ils obtiennent plus de l'aide accordée s'ils peuvent la dépenser dans le pays de leur choix. Dans l'ensemble, l'aide canadienne est plus inconditionnelle que celle de la plupart des donateurs en raison du pourcentage élevé d'aide multilatérale au budget canadien. Si le Canada prenait l'initiative et accordait son aide sans condition, il y aurait plus d'argent canadien dépensé dans les autres pays sans que le pourcentage de l'aide dépensée au Canada n'augmente si les autres pays ne suivent pas l'exemple du Canada. À l'heure actuelle, le Canada est considéré comme assez généreux puisque l'ensemble de son aide n'est pas liée à des projets précis comme c'est le cas pour d'autres importants donateurs. Bien que 88 % des débours bilatéraux soient liés à des achats canadiens, selon l'ACDI, le contenu canadien du matériel est d'environ 75%, ce qui ne constitue que 26,4 %

de l'ensemble du budget prévu pour l'aide (c'est-à-dire 75 % de 88 % de 40 % maintenant attribué à l'aide bilatérale).

Le monde canadien des affaires a fait savoir au Comité que l'aide devrait être liée solidement à des achats au Canada et que les spécifications devraient favoriser les produits canadiens, plutôt que les produits étrangers concurrents, comme c'est parfois le cas. Un directeur d'entreprise se plaint du fait que pour un projet, les produits de sa société ont été achetés jusqu'à ce que l'exigence en matière de contenu canadien soit remplie et ensuite le reste du projet a bénéficié à un concurrent américain.

Seulement quatre personnes à l'ACDI sont chargées de contrôler le contenu canadien à l'étape de la mise en oeuvre des prêts bilatéraux. Cela ne suffit peut-être pas, particulièrement pour s'assurer que les pièces de rechange, etc., ne sont pas fournies par des filiales situées à l'étranger. La question de l'entretien et de la disponibilité des pièces de rechange, trois ou quatre années plus tard, a fait l'objet de commentaires supplémentaires. Un certain nombre de projets d'aide ont été lancés et terminés de façon satisfaisante mais, une fois que le contrat pour l'entretien prenait fin, on a laissé l'équipement se détériorer. Il semble inutile d'accorder de l'aide supplémentaire à des pays qui ont laissé tomber des projets antérieurs. De nouveau, ce problème est plus facile à résoudre lorsque l'aide bilatérale est accordée à un nombre plus restreint de pays. Il semble que certains fonds de l'ACDI devraient être mis de côté pour l'entretien des usines ou ouvrages réalisés afin de sauvegarder la réputation du Canada en tant que pays pour qui les efforts consacrés à l'aide sont importants.

Le Comité est d'avis que le Canada doit gérer et approvisionner ses propres projets d'aide dans la mesure où les entreprises sont capables de le faire: plus particulièrement, que la capacité industrielle du Canada soit un facteur important à l'étape de la conception des programmes par les pays.

Recommandation

L'aide bilatérale doit être liée aux achats canadiens lorsque cette condition est réalisable. Le contrôle du contenu canadien à l'étape de la mise en oeuvre doit être amélioré, en regroupant les services de l'ACDI, de la SEE et de l'I et C, responsables de ce contrôle du "contenu", à un seul endroit, dans les installations existantes.

Financement du crédit mixte

Un certain nombre des principaux pays donateurs se font concurrence pour d'importants projets à l'étranger et offrent des taux d'intérêts subventionnés dans le cadre de l'entente. L'expression "crédit mixte" signifie que l'on combine le financement conventionnel à l'exportation avec l'aide monétaire dans le but d'abaisser le taux d'intérêt net pour le pays emprunteur. Les entreprises canadiennes qui tendent d'obtenir d'importants contrats à l'étranger ont remarqué une augmentation sensible de l'utilisation de cette arme de concurrence, par un certain nombre de pays, dont la France et maintenant les États-Unis. Toutes les entreprises qui ont commenté le financement de crédit mixte estiment que le Canada doit trouver un moyen d'affronter cette concurrence.

Dans le cas du Canada, cela signifie une plus grande collaboration entre l'ACDI et la SEE lorsque la rapidité de réaction revêt une importance capitale. Du point de vue juridique

de l'ACDI, seuls les pays "admissibles" peuvent être pris en considération, et l'admissibilité est déterminée par le Cabinet. Même dans ce contexte, Ottawa semble préférer la notion d'un financement parallèle plutôt que le crédit mixte. Le financement parallèle comprend deux prêts distincts: l'un à un taux d'intérêt peu élevé, probablement par l'entremise de l'ACDI, et l'autre au taux d'intérêt commercial, par l'entremise de la SEE. L'exemple donné par des agents de l'ACDI et de la SEE en est un de financement parallèle en Indonésie. Le prêt de l'ACDI à des taux de faveur a aidé à la construction d'une jetée alors que celui de la SEE à des taux commerciaux a été utilisé pour construire une cimenterie. Le taux d'intérêt net des deux contrats a rendu le financement canadien concurrentiel par rapport au crédit mixte offert par d'autres pays. Tout en travaillant de concert, l'ACDI et la SEE ont négocié des ententes séparées conformément à leur façon habituelle de procéder.

Le Comité appuie cette initiative et est d'avis que des fonds provenant du budget "accru" d'aide bilatérale doivent être mis de côté afin que des ententes de financement parallèle puissent être conclues de façon régulière lorsqu'elles sont nécessaires pour obtenir un important contrat. La mise de côté de fonds facilitera une meilleure planification de la coopération et permettra de réagir plus rapidement lorsque la concurrence l'exigera.

Recommandation

L'ACDI doit mettre de côté des fonds provenant du budget d'aide bilatérale afin de lui permettre de conclure des ententes de financement parallèle avec la SEE lorsque la concurrence le rend nécessaire.

Coopération industrielle

Une partie infime du budget de l'ACDI est consacrée à la coopération industrielle parce que les politiques antérieures en matière d'aide ne prévoyaient pas une participation importante du secteur privé. La direction actuelle juge que la notion de profit et les besoins de développement des pays plus pauvres ne sont pas des ennemis naturels. En effet, puisque l'ACDI ne dirige pas les projets qu'elle finance, il est difficile de comprendre comment son mandat peut être géré efficacement sur place sans la participation du secteur privé.

Deux récentes propositions de l'ACDI, mais dont le secteur privé est l'auteur, ont l'appui du Comité. Il s'agit d'intégrer les entreprises du secteur privé au processus de développement, à des conditions acceptables pour le pays hôte et pas trop risquées pour les entreprises canadiennes. La première, qui a trait aux études préliminaires, a été annoncée officiellement juste avant la publication de ce rapport.

1. Études préliminaires — Il est proposé que l'ACDI prévoie de \$2 à \$3 millions annuellement, provenant du Fonds de coopération industrielle, pour des études de faisabilité de projets dans les pays admissibles. Le projet doit respecter les priorités de développement du pays hôte et pouvoir être réalisé par l'industrie canadienne du point de vue de l'ingénierie, des matériaux et de la fourniture de l'équipement à des prix concurrentiels. L'objectif est de faire participer les entreprises canadiennes aux projets de développement dès les premières étapes, afin que les appels d'offres comportent des conditions et spécifications intéressantes pour l'industrie canadienne et que les projets puissent être financés par l'ACDI, la SEE ou d'autres organismes.

2. Entreprises en coparticipation et ententes d'échange de connaissances dans les pays en développement — La plupart des pays donateurs mettent des fonds gouvernementaux à la disposition d'entreprises en coparticipation dans des pays en développement et l'ACDI propose maintenant d'en faire autant mais à une moins grande échelle. La méthode habituellement utilisée est la formation d'une entreprise privée à but non lucratif qui fait une mise de fonds dans une entreprise en participation avec une société nationale et une société du pays hôte. L'objectif est de réduire le risque financier pour la société nationale, de détenir la majorité des votes pour les premières années et de vendre à un prix convenu d'avance lorsque l'entreprise fonctionne bien. Un comité du secteur privé demande depuis un certain temps à l'ACDI d'adopter un programme semblable afin d'aider les entreprises canadiennes, particulièrement les petites et moyennes entreprises, à participer à des entreprises et de les utiliser afin de transmettre des connaissances techniques et gestionnaires spécialisées en vertu de contrats avec des pays en développement. La nouvelle administration favorise cette proposition et le Comité désire souligner qu'il appuie cette proposition; qu'il regrette qu'il ait fallu tant de temps avant de la réaliser, et qu'il espère que cela ne sera pas trop peu et trop tard.

En septembre 1978, le Conseil du Trésor approuvait un programme de financement d'"études préparatoires" pour les projets d'entreprise en participation en offrant des subventions pouvant atteindre \$10 000 et jusqu'à \$100 000 pour des études de rentabilité, dont les frais seraient partagés de façon flexible. Aux termes de ce programme, on a déjà étudié 300 possibilités et, à la fin de 1978, 14 entreprises en participation avaient été créées. Il est probable que d'autres entreprises en participation auraient vu le jour si l'ACDI avait pu souscrire à leur capital-actions.

Recommandations

1. Il faut accélérer l'orientation de l'ACDI vers la coopération industrielle. Le Comité est heureux de constater que des subventions sont maintenant disponibles pour des études préliminaires de projets qui répondent aux besoins des pays hôtes en matière de développement et qui correspondent aux compétences de l'industrie canadienne.
2. Il faut encourager les entreprises en participation entre les sociétés canadiennes et les organismes des pays hôtes par la formation d'un fonds de participation au capital social afin de réduire le risque pris par les sociétés canadiennes.
3. L'ACDI doit garantir le paiement de droits aux sociétés canadiennes qui accordent des licences d'exploitation de brevets à des pays en développement.

Conclusion

Selon le monde des affaires et les gouvernements provinciaux, l'ACDI est philanthropique, impénétrable et secrète. Ce n'est pas étonnant, compte tenu des politiques de l'ACDI depuis 1970. L'ACDI semble maintenant s'intéresser davantage à la coopération industrielle et cette orientation est accueillie favorablement dans certains milieux. Il faudra toutefois faire davantage que s'intéresser à la crédibilité de l'ACDI. Le tort est fait et la confiance devra être rétablie par des engagements bien précis et concrets.

Si on compare l'aide globale accordée par le Canada à celle d'autres pays, elle se situe dans la moyenne. Les petits pays donateurs de l'OCDE ont tendance à donner davantage que

nous par rapport à leur PNB. Dans l'ensemble, les grands pays donnent moins. La comparaison des données peut parfois être trompeuse: elle ne met pas en perspective le rapport entre les débours officiels et privés. Certains pays considèrent certaines choses comme de l'aide alors que d'autres pays les excluent. En outre, les données ne tiennent pas compte des rapports subtils mais importants entre la politique étrangère, la politique d'aide et la politique commerciale. Alors que dans certains pays, comme la France, le Japon, le Royaume-Uni et l'Allemagne, ces rapports sont clairement établis, l'intégration de la politique d'aide et de la politique commerciale est nettement insuffisante au Canada.

On peut étudier la même question sous un autre angle, soit l'efficacité de l'ACDI. Même si le coût de l'aide du Canada se compare assez avantageusement à celui d'autres nations, on ne peut que s'interroger sur le fait que sur 1000 personnes au service de l'ACDI, seulement 50 travaillent sur place. Il n'y a que 115 techniciens dans le service des ressources; néanmoins, pour l'année 1978-1979, 446

années-hommes sur 969 oeuvrent à l'administration de l'organisme. Ces chiffres confirment l'opinion du monde des affaires et des provinces selon laquelle l'ACDI manque d'experts techniques et a trop de bureaucrates.

La recommandation du Comité selon laquelle l'ACDI devrait relever de l'éventuelle Commission pour l'expansion du commerce extérieur, en ce qui a trait à ses activités commerciales, vise à améliorer l'application de l'aide accordée pour le développement et à faire participer les Canadiens plus directement plutôt que de défrayer d'autres personnes pour qu'elles le fassent. C'est pour cette raison que le Comité recommande plus d'aide bilatérale et de coopération industrielle. Le développement est un problème complexe. Il ne doit pas relever uniquement du personnel de l'ACDI et de ses conseillers. Les Canadiens et les entreprises canadiennes doivent y participer plus activement. L'ACDI doit faciliter cette participation en améliorant la coopération industrielle et en déplaçant certains de ses employés de fonctions administratives vers le travail sur place.

Chapitre 5

PROJETS D'INVESTISSEMENT À L'ÉTRANGER

Depuis que les pays producteurs de pétrole ont majoré le prix de leur produit et que des ressources financières énormes se sont déplacées vers leurs économies en développement, une vague soudaine de projets d'investissement clés en main a fait son apparition. L'importance de ces projets est renversante. Un projet de \$250 millions est considéré comme modeste. Les grands projets se chiffrent à \$1 milliard ou plus. On évalue les projets d'investissement en cours, en 1979, à près de \$70 milliards.

Le Canada possède un certain nombre d'entreprises de réputation mondiale en matière d'ingénierie et un nombre plus restreint d'entreprises ayant de l'expérience dans la gestion de projets. Par conséquent, un marché considérable s'offre à nous et nous pouvons en profiter. Selon le Comité, cette possibilité d'augmenter les exportations est telle qu'elle mérite d'être étudiée séparément. Ce chapitre est consacré aux moyens d'augmenter la participation du Canada aux projets d'investissement à l'étranger.

Quel type d'aide faut-il?

Il semble y avoir deux obstacles principaux à une plus grande participation des entreprises canadiennes au marché des projets d'investissement. Il y a tout d'abord la connaissance du marché: plus précisément, de quelle façon les entreprises canadiennes sont-elles mises au courant des projets importants? En second lieu, il y a un risque tellement considérable que l'actif de la plupart des entreprises canadiennes semble bien modeste face au coût des projets.

Le chapitre sur les rapports entre l'aide et le commerce a déjà traité du premier problème. Bien que certaines entreprises canadiennes recherchent activement les projets étrangers, le Canada n'est pas bien représenté dans les organismes financiers multilatéraux dont émanent de nombreux projets d'investissement à l'étranger. Lorsque les entreprises canadiennes sont mises au courant d'un nouveau projet, d'autres pays ont souvent une avance dans les négociations. On a déjà recommandé d'améliorer la participation du Canada au sein de ces agences afin d'obtenir plus rapidement des renseignements sur les projets.

Toutefois, la principale contrainte est l'envergure du risque inhérent à tout contrat très important. Prenons l'exemple d'un projet de \$200 millions qui doit être réalisé en trois ans dans un pays de l'OPEP. Le premier risque important est de présenter une soumission pour le projet. Il en coûtera peut-être \$1 million pour préparer l'offre et on n'est pas certain d'obtenir le contrat. Les dépenses engagées avant la présentation de la soumission sont actuellement visées par le programme PEMD du gouvernement fédéral qui en rembourse la moitié si les demandes sont approuvées. Selon les entrepreneurs d'expérience, la réglementation limite le remboursement réel à 40 % à 45 %. En outre, seulement les coûts liés directement à un projet précis sont compris. Les entrepreneurs doivent faire face à des frais considérables de commercialisation à l'étranger afin de surveiller le climat international et d'entretenir des relations et, ces coûts ne sont pas liés à un projet en particulier. En raison de l'importance de ces frais et des projets d'investissement pour les exportations canadiennes, le Comité estime que les activités de commercialisation à l'étranger qui ont pour but

d'obtenir de tels projets, devraient être encouragées. Comme il l'a souligné au premier chapitre, le Comité recommande un traitement fiscal privilégié pour tous les frais de commercialisation internationale, peu importe le type d'exportation. La recommandation est réitérée ici puisqu'elle s'applique particulièrement aux frais engagés, en vue de repérer et d'obtenir des projets importants à l'étranger.

Recommandation

Les dépenses de commercialisation à l'étranger en vue d'obtenir des projets d'investissement importants devraient donner droit à une déduction de 150 à 200 % aux fins de l'impôt. Le PEMD devrait se poursuivre pour ceux qui désirent s'en prévaloir.

Cependant, la plupart des entreprises canadiennes craignent plus les risques du contrat que les frais de préparer la soumission. Les entrepreneurs qui oeuvrent à l'étranger doivent faire face à d'énormes risques pour lesquels il n'existe actuellement aucune forme d'assurance et pour lesquels des exemptions contractuelles ne peuvent pas toujours être négociées. Les coûts peuvent augmenter en raison de l'inflation dans le pays hôte où se trouvera une bonne partie de l'équipement et où la supervision s'exercera surtout. Ils peuvent en outre progresser en raison de la fluctuation du cours des devises pendant la période contractuelle ou entre le moment où la soumission est présentée et le moment où le contrat est accordé. Il y a ensuite les événements inattendus comme la perte d'équipement et de matériaux pendant le transport. Même s'ils sont assurés pleinement, ces contretemps sont la source de retards coûteux. Naturellement, on peut prévoir un montant raisonnable pour l'inflation, le réaligement des devises et les événements inattendus, dans le coût de la soumission. Mais, si une entreprise perd de \$5 à \$10 millions, elle deviendra très pessimiste dans ses estimations et, par conséquent, non concurrentielle dans ses prix. Une entreprise qui prévoit des coûts à l'avance ou qui perd de l'argent une fois ne présentera pas d'offres intéressantes à l'occasion d'autres contrats en raison du coût des soumissions. Le problème est donc d'éliminer le spectre de la faillite chez les entreprises ou les groupes d'entreprises qui tentent de décrocher d'importants projets d'investissement, ce qui leur permettrait de présenter des offres plus concurrentielles.

La Corporation commerciale canadienne

Jusqu'à présent, la réponse du gouvernement fédéral à ce problème a été de revitaliser la vieille Corporation commerciale canadienne et de lui donner de nouvelles attributions. Suite aux décisions du Cabinet en 1977 et 1978, le rôle de la CCC est défini comme suit:

1. demeurer un organisme chargé des achats par l'entremise du Centre d'approvisionnement pour l'exportation
2. être l'entrepreneur principal pour les exportateurs de projets d'investissement, qui doivent obtenir une entente intergouvernementale
3. partager les risques inhabituels qui sont inhérents à d'importants projets à l'étranger.

Les deuxième et troisième responsabilités s'écartent radicalement du rôle traditionnel de la CCC en tant qu'organisme chargé des achats pour les gouvernements étrangers (principalement les É.-U.) qui cherchent des fournisseurs canadiens de produits dans le secteur de la défense. La réaction du secteur privé face aux nouvelles attributions est mitigée. Pour de nombreux observateurs, il est difficile de comprendre comment le rôle d'acheteur de la CCC la prépare à participer à d'importants projets d'investissement. Un certain nombre d'entreprises ont fait savoir au Comité qu'elles s'inquiètent sérieusement du rôle de commercialisation que joue la CCC en concurrence avec des entreprises canadiennes; elles estiment que le rôle de la CCC doit en être un de sensibilisation et d'appui plutôt que d'initiative et qu'elle doit, dans la mesure du possible, éviter d'être l'entrepreneur principal. On a en outre suggéré que la CCC contribue à l'organisation de consortiums qui répondraient aux appels d'offres pour des projets d'investissement à l'étranger.

En 1978, la CCC se prépare à son nouveau rôle par la nomination d'un nouveau Conseil d'administration dont la plupart des membres proviennent du secteur privé. La CCC relève du ministre de l'Industrie et du Commerce plutôt que du ministre des Approvisionnements et Services. En tant que Société de la Couronne de catégorie C, la CCC ne peut emprunter de son propre compte; par conséquent, à l'heure actuelle, elle ne peut prendre aucun engagement à partager les risques avant d'avoir obtenu l'approbation du Cabinet.

Lors d'une réunion avec ce Comité, en septembre 1979, le président de la CCC a présenté un plan provisoire de partage des risques. Le président a tout d'abord indiqué que la CCC s'est engagée à ne pas participer activement à la gestion de projets et aux activités de commercialisation à l'étranger. Sa fonction principale est d'analyser le risque et de le partager. La proposition pour le partage du risque est présentée comme suit:

Supposons qu'un groupe canadien présente une soumission de \$200 millions pour un important contrat à l'étranger mais s'inquiète des risques inhérents et supposons que le projet est évalué à \$190 millions et que les profits escomptés sont de \$10 millions. La CCC offrira de partager les pertes résultant de risques non assurables et non commerciaux jusqu'à un maximum de 10 % de la valeur du projet, c'est-à-dire \$20 millions pour le projet de \$200 millions.

Si le projet se réalise selon les prévisions, la CCC partage le profit de \$10 millions selon un pourcentage déterminé à l'avance avec les entreprises. Si le projet coûte plus de \$200 millions, suite à des risques non assurables et non commerciaux, la CCC partage les pertes selon un pourcentage accepté par la CCC et les entreprises canadiennes au moment de la signature du contrat, jusqu'à un maximum de \$20 millions, c'est-à-dire 10 % de \$200 millions. L'entente de la CCC est conclue avec le groupe canadien et ce dernier se met en rapport avec l'agence ou le gouvernement étranger.

Le président souligne que les coûts supplémentaires dûs à l'inefficacité ou à la mauvaise gestion ne sont pas compris. Il ajoute en outre que la CCC traitera avec les demandeurs sur la base de premier arrivé, premier servi, ou avec les entreprises préférées par les clients étrangers. On étudiera les demandes sur la base du contenu canadien et de la propriété canadienne.

En étudiant cette proposition, le Comité a été surpris de l'importance du jugement subjectif que la CCC devra porter sur chaque cas. Il semble, en particulier que l'exclusion des

coûts en raison de "l'inefficacité", confiée au jugement de la CCC, laisse encore le soumissionnaire responsable à un degré inconnu. Il semble en outre que la CCC n'a pas le personnel qualifié nécessaire pour faire les analyses du risque ou pour juger de l'efficacité de la gestion de projets importants. Le Comité est d'avis que les dispositions pour la protection contre des pertes éventuelles, peu importe la cause, devraient être établies à l'avance selon les estimations du projet au moment de la présentation de l'offre. Si la disposition prévoit la protection de 75 % seulement des pertes du projet, cela suffirait à encourager une bonne gestion. Les nouvelles attributions de la CCC ne sont pas encore réalité. Il n'y a pas, par conséquent, de projet réalisé à étudier et il est difficile de critiquer des plans verbaux qui seront peut-être modifiés avec l'expérience.

Proposition de création d'un nouvel organisme

Le Comité a conclu que le secteur privé doit participer plus activement à la mise en oeuvre de ces plans et au contrôle des modifications qu'il faudra leur apporter. Par conséquent, le Comité appuie la création d'une entreprise mixte en participation pour l'évaluation et la prise en main des principaux risques afférents à d'importants projets d'investissement à l'étranger. Cette entreprise mixte fonctionnerait sur les principes de recouvrement de fonds, plutôt que de subvention, aussi longtemps que les autres nations ne forceront pas la note. Cet organisme relèverait du ministre de l'Industrie et du Commerce par l'entremise de l'éventuelle Commission pour l'expansion du commerce extérieur, conformément à l'organigramme au tableau 5 (p. 21). Un fonds de \$100 millions pour la dette éventuelle serait établi par le gouvernement fédéral pour l'entreprise. Le gouvernement fédéral détiendrait la majorité du capital-actions au début, et une participation minoritaire irait au secteur privé. Si la CCC est le moyen choisi par le gouvernement fédéral pour cette fonction, il serait préférable que son rôle d'acheteur soit confié à un autre organisme. Le Comité ne voit pas de rapport logique entre les fonctions de cette nouvelle société et le rôle traditionnel d'approvisionnement de la CCC. Voici d'autres caractéristiques de l'entreprise mixte:

1. Partager des profits équivalents aux risques garantis selon le projet.
2. Répondre aux besoins de consortiums privés ou de sociétés canadiennes qui ne peuvent seuls assumer des risques importants ou les risques résiduels d'importants projets d'investissement à l'étranger (se limiter à des projets de plus de \$50 millions).
3. Ne pas faire la commercialisation ou la gestion d'un projet.
4. Former un personnel restreint mais compétent dans l'analyse financière et l'analyse des risques ainsi que dans la surveillance des projets.
5. Avoir un conseil d'administration mixte (des secteurs public et privé) dont la majorité provient du secteur privé qui dirigera les opérations courantes de l'entreprise.
6. Établir la capitalisation de la nouvelle entreprise à \$10 millions. Les sociétés du secteur privé qui désirent utiliser la caisse devront d'abord acheter des actions dans l'entreprise. Au début, les pertes seront absorbées à 90 % par la caisse de risques et à 10 % par l'actif de l'entreprise. Les profits iront à l'entreprise.
7. Au fur et à mesure que l'expérience et l'actif augmentent, l'entreprise assumera graduellement un pourcentage

croissant de la protection contre les pertes jusqu'à ce que la caisse de risque du gouvernement ne soit plus nécessaire.

Recommandations

1. Qu'une caisse de risques de \$100 millions soit créée par le gouvernement fédéral pour les principaux risques inhérents aux importants projets d'investissement à l'étranger.
2. Qu'une nouvelle société mixte soit constituée en vertu d'un décret du Conseil afin de gérer et de diriger la Caisse sur une base de recouvrement de fonds de façon à promouvoir une meilleure participation canadienne dans ces projets.
3. Qu'un groupe de travail spécial soit nommé par la Commission pour l'expansion du commerce extérieur afin de préparer les détails de cette proposition.

Conclusion

Si le Canada veut obtenir du commerce international la part qui lui revient, sous forme d'importants projets d'investissement clés en main, les entreprises canadiennes doivent pouvoir obtenir plus rapidement de l'information sur les

projets financés multilatéralement. Il leur faut, en outre, un programme de protection contre les risques imprévus, qui peuvent être dévastateurs et pour lesquels il est difficile ou impossible d'obtenir une assurance. Une troisième forme d'appui est aussi nécessaire afin que les entreprises canadiennes soient sur un pied d'égalité avec leurs concurrents étrangers. D'autres pays offrent souvent l'appui d'hommes politiques influents à leurs entreprises lorsque des projets importants sont en cause. Des premiers ministres, des présidents et des monarques ont exercé leur influence en ce sens. Les projets clés en main, importants, simplement en raison de leur envergure et de leurs répercussions sur la technologie et l'emploi dans le pays du soumissionnaire choisi, sont devenus des questions politiques. Il est grand temps que les dirigeants politiques du Canada appuient de leur influence les efforts des entreprises canadiennes. Si l'on en juge par les précédents, ils n'accompagnent les soumissionnaires canadiens que pour participer aux cérémonies, lorsque le contrat est obtenu. Le Canada doit se rendre compte que les hommes d'affaires qui tentent d'obtenir des contrats importants à l'étranger méritent d'être traités en "héros nationaux" qui portent fièrement le drapeau canadien; ils doivent toujours recevoir un appui ministériel aussi bien au cours du processus de vente que lors de la cérémonie de signature du contrat.

Annexe I

L'IMPÔT ET LES EXPORTATIONS CANADIENNES

Les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada peuvent contribuer de façon importante à l'exportation canadienne en créant un climat national favorable aux exportateurs et en offrant des programmes de promotion commerciale pour les stimuler. Cependant, la décision d'exporter ne peut être prise que par les fabricants ou les fournisseurs, et en fin de compte, cela dépendra de la rentabilité des exportations. La fiscalité est la politique gouvernementale ayant l'incidence la plus forte sur les profits.

Les mesures fiscales sont les plus grands stimulants à l'exportation. Leur incidence sur d'autres domaines, tels que l'exploration pétrolière et gazière, démontrent la validité de cette observation. Si on veut que l'expansion des exportations devienne une priorité nationale, il faut mettre en oeuvre des mesures fiscales appropriées pour stimuler l'exportation.

La politique fiscale du Canada ne favorise pas tellement les exportations puisqu'elle fonctionne dans un cadre économique fermé. Ainsi, à la différence de ce qui se passe dans de nombreux pays concurrents, la mise en vigueur et l'application de la loi fiscale du Canada se fondent sur l'avoironnement national et non international.

Au Canada, chaque fonction fiscale a une entité distincte. La mise en vigueur est la responsabilité du ministère des Finances et l'application, celle du ministère du Revenu national. Il arrive que les activités de ces deux ministères vont à l'encontre les unes des autres, surtout en ce qui concerne le secteur international.

Contraintes

L'adoption de politiques fiscales en vue de stimuler l'exportation se bute à quatre contraintes principales:

1. l'opposition du GATT aux subventions directes à l'exportation et aux allègements fiscaux;
2. la vulnérabilité aux droits de contrepartie imposés sur les subventions à l'exportation, en particulier par les États-Unis, lesquels reçoivent environ deux tiers des exportations du Canada;
3. le coût possible de tels stimulants dans une économie où les exportations représentent un pourcentage important du PNB; et
4. la rentabilité des mesures fiscales tels que des stimulants à l'exportation.

Pratiques d'autres pays

Dans l'étude des pratiques d'autres pays, le Canada semble être le seul à ne pas faire de concessions en matière de fiscalité pour ce qui est des activités liées à l'exportation. La gamme de mécanismes est très étendue. Il s'agit, entre autres, d'un traitement privilégié des revenus provenant de l'étranger et des dépenses au chapitre de l'expansion des exportations, d'un amortissement accéléré, d'allocations d'investissement, de règlements moins rigoureux relativement à l'établissement des prix entre sociétés, de réserves d'investissements destinées à l'exportation exemptes d'im-

pôt, d'un traitement spécial et plus généreux des faux frais reliés à l'exportation, d'exemptions de la TVA sur les achats de machines et de matériel utilisé dans la fabrication de biens d'exportation, de règlements permettant aux exportateurs d'établir des réserves déductibles d'impôt dans le but de faire face aux risques du crédit à l'exportation qui sont plus élevés que pour les ventes au pays et d'observer les pertes opérationnelles y compris les pertes de changes étrangers. Les pratiques sont très variées: par exemple, programmes complets de dégrèvement pour impôts sur les exportations utilisant des systèmes de taxes sur la valeur ajoutée (TVA), lesquels sont populaires en Nouvelle-Zélande, stimulants d'exonération d'impôt personnel visant à encourager les individus à entreprendre des missions liées aux activités d'exportation à l'étranger.

À la différence du Canada, la plupart de nos concurrents internationaux font un usage assez poussé des stimulants fiscaux indirects afin d'activer le domaine de l'exportation. Un comité spécial chargé des exportations aux États-Unis a établi l'ampleur des avantages que ces stimulants représentent pour les exportateurs (Tableau 12, p. 49).

Les stimulants et les allègements fiscaux à l'exportation se classent dans les catégories suivantes:

1. non-imposition ou imposition réduite des revenus à l'exportation;
2. concessions fiscales (ou subventions) pour le développement des marchés d'exportation;
3. imposition privilégiée des revenus provenant de l'étranger et paravents fiscaux permettant le traitement privilégié des revenus provenant de succursales et de filiales étrangères, ainsi que de dividendes tirés de l'exportation;
4. déduction d'impôts, subventions ou prêts à intérêt privilégié pour l'investissement dans des produits à l'exportation;
5. déductions spéciales, crédits ou réserves pour les dépenses reliées à l'exportation et l'expansion industrielle; et
6. pratiques administratives permettant le traitement fiscal spécial.

Comment améliorer la compétitivité du Canada

On recommande la mise sur pied d'une équipe spéciale formée de représentants de l'industrie et du gouvernement et chargée d'étudier la position fiscale relative, par secteur, des exportateurs canadiens afin de déterminer jusqu'à quel point l'impôt sur les revenus d'exportation constitue un fardeau pour les exportateurs canadiens en concurrence sur les marchés à l'étranger. Cette équipe spéciale devrait examiner les domaines suivants et proposer des mesures comme dans le paragraphe qui suit.

De façon générale et selon l'expérience de nombreux exportateurs, les comptes à recevoir relatifs à la vente à l'exportation de biens ou de services restent en suspens pour des périodes plus longues que les ventes semblables

sur le marché intérieur. Cependant, pour fins d'impôt, ces comptes doivent être inscrits, à titre de revenu, dans les comptes de la société à partir de la date de facturation, ce qui entrave la capacité de financement de ces sociétés. En outre, il devient plus difficile d'offrir des crédits à long terme concurrentiels.

On recommande l'adoption de mesures législatives afin de permettre aux sociétés d'inscrire au revenu les comptes à recevoir, et à des dates qui permettraient le report des impôts jusqu'au recouvrement des comptes impayés. Pour ce faire, il faudrait offrir des réserves spéciales aux exportateurs de biens et de services lorsque les sommes dues pour les services rendus ou les biens fournis ne sont pas encore payées.

Grâce au PEMD, qui relève du ministère de l'Industrie et du Commerce, le gouvernement a reconnu que le développement des marchés d'exportation entraîne des dépenses de temps et d'argent plus considérables que le développement de marchés intérieurs. On propose qu'une société ayant un revenu imposable ait droit à une déduction d'impôt spéciale pour les coûts d'expansion des exportations; il s'agirait d'une solution de rechange au système de subventions gouvernementales. Cette solution de rechange permettrait aux exportateurs de prendre eux-mêmes les décisions en matière de développement des marchés d'exportation. Le PEMD continuerait à s'appliquer aux sociétés qui n'ont pas de revenu imposable important mais qui ont des possibilités considérables en matière d'exportation.

On propose précisément que les contribuables exportateurs aient le choix de faire eux-mêmes les frais du développement de l'exportation, sous réserve d'une déduction de 150 % de leurs dépenses, pour fins d'impôt. Cette déduction serait semblable, à certains égards, à celle qui est offerte pour les dépenses de recherche et de développement.

Un élément discriminatoire du régime fiscal actuel est la réduction de 6 % qui s'applique aux bénéfices provenant de la fabrication et de la transformation et non aux revenus de services. Au fur et à mesure que les services à l'exportation (dont les services consultatifs d'ingénierie et de gestion, l'activité des sociétés commerciales et la gestion des projets) prennent une importance accrue dans la gamme variée des exportations canadiennes, on recommande que les revenus provenant de ces services soient également admissibles à la réduction de 6 % accordée à la fabrication et à la transformation.

Il arrive souvent que les sociétés exportatrices qui sont exposées à des impôts étrangers ne voient pas la suite dans leurs relations avec un pays étranger donné. Ainsi, elles sont désavantagées par le fait que le crédit d'impôt étranger prévu à l'article 126 doit être calculé pour chaque pays. En outre, les crédits d'impôt étranger inutilisés ont une échéance de cinq ans.

Par opposition, une société canadienne ayant des filiales dans plus d'un pays étranger peut mettre en commun les impôts étrangers sous-jacents de ses filiales et obtenir un allègement global de ces impôts, sans restriction de temps, grâce à une société de portefeuille étrangère. Ainsi, le système fiscal canadien favorise la mise sur pied de filiales étrangères.

On recommande que les contribuables canadiens calculent leurs crédits d'impôt étranger de façon globale s'ils le désirent. En outre, on devrait étudier la possibilité de supprimer la restriction de cinq ans imposée sur le report des impôts étrangers.

Les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu au sujet des reports de pertes à l'exercice antérieur se limite à une seule année d'imposition. Nombre d'exportateurs doivent passer des contrats à long terme qui entraînent des risques relativement plus élevés que les contrats au pays. Il se peut qu'ils aient à subir des pertes dans les étapes finales de l'exécution de ces contrats étrangers. On recommande que les contribuables exportateurs aient le droit de reporter une perte sur le terme du contrat, au moins, et s'il y a lieu, sur des périodes de garantie prolongées.

Lorsqu'une entreprise canadienne indépendante ou un consortium participe à des projets de conception, de fabrication et d'installation d'une usine ou de construction et d'ingénierie à l'étranger, son contrat peut être divisé en deux parties: l'une pour les services rendus dans le pays client et l'autre pour les biens et services fournis à partir du Canada. De fait, une telle division est souvent souhaitable afin d'assurer une exemption fiscale dans le pays client pour la portion du contrat reliée aux biens et services fournis à partir du Canada. Le revenu provenant de services rendus dans le pays client constitue réellement un revenu gagné à l'extérieur du Canada. Néanmoins, si le revenu est gagné par un contribuable canadien, il est assujéti à l'impôt canadien.

Par opposition, d'autres pays favorisent ces revenus provenant de sources étrangères et entraînant des réductions fiscales qui encouragent la compétitivité de leurs industries d'exportation. La France, par exemple, exempte le revenu provenant de sources étrangères, ce qui encourage les sociétés françaises à écouler leurs exportations par l'intermédiaire de bureaux de ventes installés à l'étranger ou de filiales situées dans des pays ayant des taux d'imposition plus bas. Ainsi, elles peuvent éventuellement rapatrier les bénéfices sous forme de dividendes libres d'impôt. De même, les sociétés hollandaises et suisses ne sont pas frappées d'impôt pour les bénéfices réalisés par des établissements permanents situés à l'extérieur des Pays-Bas et de la Suisse.

Les sociétés canadiennes peuvent obtenir les mêmes résultats, en quelque sorte, en constituant des filiales étrangères qui assurent des services rapportant des revenus à l'extérieur du Canada. Afin de se mettre à l'abri des impôts étrangers, des contrôles du change et d'autres restrictions gouvernementales du pays client, ces filiales peuvent être établies dans un tiers pays. Cela peut entraîner l'affectation de personnel administratif dans ce troisième pays ainsi que des dépenses pour les biens et services dans ce pays.

Jusqu'en 1976, les recettes des filiales de services ou de commercialisation à l'étranger pouvaient être rapatriées sous forme de dividendes, sans qu'il n'y ait imposition supplémentaire au niveau de l'entreprise. Cela permettrait aux sociétés canadiennes d'être plus compétitives face aux sociétés d'ingénierie et de fabrication étrangères. Cependant, depuis 1976, les règlements régissant les bénéfices de ces sociétés ont subi d'importantes modifications. Dans certains cas, ces modifications ont entraîné l'imposition immédiate, au Canada, du revenu de ces sociétés et, dans d'autres cas, ont prévu l'application d'impôts canadiens lorsque les bénéfices de ces sociétés sont rapatriés au Canada.

Par conséquent, les groupes canadiens qui ont des revenus de sources étrangères dans ces circonstances, doivent choisir l'imposition immédiate, ou bien le report ou l'exemption éventuelle tout en faisant les frais de la mise sur pied d'un bureau dans un troisième pays. Ainsi, la compétitivité du Canada en matière d'exportation est affaiblie.

On propose que les sociétés canadiennes soient autorisées à établir des filiales à statut spécial qui, outre qu'elles recevraient, moyennant paiement, des services logistiques (gestion, comptabilité, etc.) de leur société-mère, ne feraient que gérer des affaires à l'extérieur du Canada. Ces sociétés à statut spécial seraient exemptes d'impôt. La notion de société de commerce extérieur, qui a été éliminée progressivement après 1971, constitue un précédent en ce qui concerne cette proposition.

Les dividendes reçus par une société canadienne et provenant des revenus d'exploitation de ses corporations étrangères affiliées peuvent être exempts d'impôts canadiens supplémentaires ou peuvent être frappés d'impôts canadiens, compte tenu du versement d'impôts étrangers sous-jacents. Le premier traitement n'est essentiellement accordé qu'aux corporations étrangères affiliées qui résident et gèrent des affaires dans l'un ou l'autre des pays énumérés dans le règlement 5907(11). Cette liste de pays est très incomplète et ne contient que les pays avec lesquels le Canada a conclu ou est en train de négocier une entente en matière d'impôt sur le revenu. Plusieurs pays étrangers n'ont pas de telles ententes et parmi ceux-ci il y en a un grand nombre qui offrent d'excellents marchés pour les exportations canadiennes, en particulier certains pays d'Amérique du Sud, du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord.

Dans ce contexte, il vaut la peine de signaler que de tels pays exigent souvent que les sociétés canadiennes, qui se disputent des contrats d'ingénierie et de construction, participent au capital-actions de la société locale avec lesquelles elles traitent. L'ACDI encourage cette participation des sociétés canadiennes. Par contre, le régime de l'impôt sur le revenu du Canada la décourage en raison du fait que souvent, les pays en développement dépendent moins de l'impôt direct sur les corporations que des impôts indirects, de sorte que le fardeau fiscal global pesant sur les revenus tirés d'une corporation étrangère affiliée dans ces pays est supérieur à celui des recettes canadiennes.

La distinction entre les pays énumérés et non énumérés à la partie LIX des Règlements de l'impôt sur le revenu devrait être éliminée, étant donné la probabilité qu'en fonction des critères actuels, un grand nombre des pays ayant de l'importance pour les exportateurs canadiens ne seront jamais ajoutés à la liste qui figure au paragraphe 5907(11).

Les sociétés canadiennes qui sont obligées de participer à l'exploitation des corporations étrangères dans des circons-

tances telles que celles qui sont décrites ci-dessus, devraient avoir, le droit d'amortir leurs investissements au moyen de déductions dans le calcul de leurs revenus pour une période de trois ans.

Dans le domaine de l'impôt personnel des mesures devraient être prises afin d'inciter le personnel installé au Canada à accepter des missions d'exportation à l'étranger. Ces mesures devraient attirer les particuliers et favoriser la position concurrentielle des exportateurs canadiens. Par exemple, il arrive souvent que le personnel chargé de la surveillance d'un projet d'investissement à l'étranger doive s'installer sur place au cours du stade de construction et d'érection, ce qui signifie une période de quelques mois à l'étranger. Par conséquent, on propose que l'équipe spéciale formée de représentants de l'industrie et du gouvernement se penche sur la définition des exigences de résidence afin de les rendre plus flexibles. Le règlement de juillet du ministère du Revenu national, lequel resserre les exigences de résidence, devrait être étudié, en particulier, pour fins de révocation.

Deux autres propositions ont été faites:

1. Les personnes qui font partie de projets de l'ACDI à l'étranger ne devraient pas être tenues de verser des impôts au Canada à titre de résidents présumés. Cela ne fait qu'augmenter les coûts de fonctionnement à l'étranger.

2. Des stimulants spéciaux sous forme de réductions d'impôts devraient être accordés aux personnes dont le travail dans le domaine des exportations exige qu'elles passent beaucoup de temps à l'étranger au cours d'une année. À ce chapitre, il y a tout un éventail de possibilités allant du programme du Royaume-Uni permettant aux hommes d'affaires séjournant à l'étranger pour plus de 30 jours au cours d'une année d'imposition de réclamer une déduction de 25 % de l'impôt sur le revenu pour la période de temps passée à l'étranger, jusqu'au programme d'exemption totale pour les affectations temporaires à l'étranger (certaines administrations fiscales le permettent).

Toutes les propositions susmentionnées visent l'impôt fédéral. Il va sans dire que des changements aux régimes fiscaux des provinces rendraient l'exportation plus attrayante. Ce domaine pourrait faire l'objet d'un examen éventuel par l'équipe spéciale proposée.

TABLEAU 12

INFLUENCE DE CERTAINES PRATIQUES FISCALES ÉTRANGÈRES EN MATIÈRE D'EXPORTATION

Influence attribuable aux stimulants fiscaux à l'exportation sur une vente à l'exportation de \$10 000

Pays	Augmentation des profits après impôt	Réduction possible du prix à l'exportation
Belgique	\$ 300 (28,7 %)	\$330
Brésil	\$ 200 (14,3 %)	\$223
France	\$ 280 (28,0 %)	\$300
Irlande	\$1 000 (100,0 %)	\$1 000
Pays-Bas	\$ 290 (27,9 %)	\$320
Espagne	\$ 65 (5,1 %)	\$ 90
États-Unis (DISC)	\$ 240 (24,1 %)	

Annexe 2

COMITÉ D'EXAMEN DES SERVICES DE PROMOTION DES EXPORTATIONS

Président

R. E. Hatch
Président
Canpotex Ltd
P.O. Box 233
Suite 4130, Commerce Court West
Toronto (Ontario)
M5L 1E8
Tél. (416) 869-5717
Télex: 06-22922

Membres

Donald Peterson
Président
Global Thermolectric Power
Systems Ltd
P.O. Box 459
Bassano (Alberta)
T0J 0B0
Tél. (403) 472-3512
Télex: 03-848141

Camille Dagenais
Président du Conseil
Le Groupe SNC
1, Complexe Desjardins
C.P. 10
Succursale Desjardins
Montréal (Québec)
H5B 1C8
Tél. (514) 282-9551
Télex: 055-60042

K. Hendrick
Président
Noranda Sales Corporation
P.O. Box 45
Commerce Court West
Toronto (Ontario)
M5L 1B6
Tél. (416) 867-7111
Télex: 02-2034

W. O. Morrow
Président
National Sea Products Limited
14th Floor, Duke Street Office Tower
Halifax (Nouvelle-Écosse)
B3J 3B7
Tél. (902) 422-9381
Télex: 014-422763

W. H. Rix Jr.
Président
Charlottetown Metal Products
46-49 Allen Street
Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)
A0C 1L0
Tél. (902) 894-3614
Télex: 014-4447

A. R. Lundrigan
Président
Lundrigans Limited
P.O. Box 2002
Corner Brook (Terre-Neuve)
A2H 6J5
Tél. (709) 634-8261
Télex: 016-4417

P. M. Soubry
Président
Versatile Manufacturing Company
1260 Clarence Avenue
Winnipeg (Manitoba)
R3T 1T3
Tél. (204) 284-6100
Télex: 0757334

Bruce Sully
Président
Champion Road Machinery Ltd
Goderich (Ontario)
N7A 3Y6
Tél. (519) 524-7374
Télex: 069-55120

M. Drouin
Président
Les Ateliers d'ingénierie Dominion Ltée
C.P. 220
Montréal (Québec)
H3C 2S5
Tél. (514) 634-3411
Télex: 05-821673

Lorne A. McLaren
Vice-président et Directeur général
Morris Rod-Weeder Co. Ltd
85 York Road
Yorkton (Saskatchewan)
S3N 2X5
Tél. (306) 783-8585
Télex: 074-21510

J. D. Jenikov
Vice-président
International Banking
Canada Division
Bank of Montreal
1st Canadian Place, 18th Floor
Toronto (Ontario)
M5X 1A9
Tél. (416) 867-4646
Télex: 0622735

N. J. Fodor
Président
Electrovert Ltée
3285, boulevard Cavendish
Montréal (Québec)
H4B 2L9
Tél. (514) 488-2521
Télex: 05-267561

Gordon L. Phippen
Président
Marine Resources Limited
P.O. Box 2487, Postal Station "A"
Moncton (Nouveau-Brunswick)
E1C 6Z5
Tél. (506) 382-6893

D. A. S. Lanskaill
Président
Council of Forest Industries of B.C.
1500/1055 West Hastings Street
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6E 2H1
Tél. (604) 684-0211
Télex: 04-507752

S. G. K. Ault
Président et directeur général
Ault Foods Limited
490 Gordon Street
Winchester (Ontario)
K0C 2K0
Tél. (613) 774-2310

Universités

Professeur Harold Crookell
Directeur
Centre for International Business
School of Business
University of Western Ontario
1151 Richmond Street
London (Ontario)
N6A 3K7
Tél. (519) 679-2970

INDUSTRY CANADA/INDUSTRIE CANADA



50259

Pour obtenir d'autres exemplaires, s'adresser à:
Direction de l'information (98)
Services de distribution (2^e ouest)
Ministère de l'Industrie et du Commerce
Ottawa, Canada, K1A 0H5