

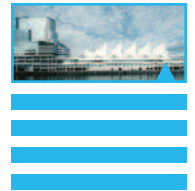
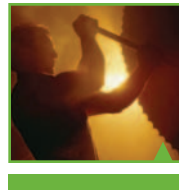


Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

INVESTIR DANS LA POSITION CONCURRENTIELLE DU CANADA

Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence – Competition Policy Review Panel

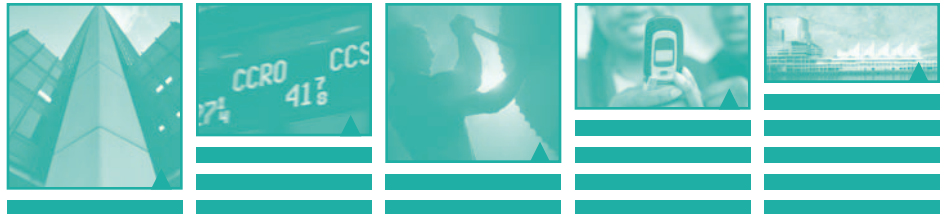


Le 30 octobre 2007

Un document de consultation préparé par le
Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence

INVESTIR DANS LA POSITION CONCURRENTIELLE DU CANADA

Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence – Competition Policy Review Panel



Le 30 octobre 2007

Un document de consultation préparé par le
Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence

Pour obtenir une version imprimée de cette publication, s'adresser aux :

Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Tél. (sans frais) : 1-800-635-7943 (au Canada et aux États-Unis)
Tél. (appels locaux) : 613-941-5995
ATS : 1-800-465-7735
Télé. (sans frais) : 1-800-565-7757 (au Canada et aux États-Unis)
Télé. (envois locaux) : 613-954-5779
Courriel : publications@tpsgc.gc.ca
Site Web : www.publications.gc.ca

On peut obtenir cette publication sur supports accessibles, sur demande. Communiquer avec la :

Section des services du multimédia
Direction générale des communications et du marketing
Industrie Canada
Bureau 264D, tour Ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Tél. : 613-948-1554
Télé. : 613-947-7155
Courriel : production.multimedia@ic.gc.ca

Cette publication est également offerte par voie électronique en version HTML (www.etudeconurrence.ca).

Autorisation de reproduction

À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission d'Industrie Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, qu'Industrie Canada soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec Industrie Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à copyright.droitdauteur@tpsgc.gc.ca.

N.B. Dans cette publication, la forme masculine désigne tant les femmes que les hommes.

N° de catalogue Iu4-117/2007F-PDF
ISBN 978-0-662-07468-7
60370

Also available in English under the title *Sharpening Canada's Competitive Edge*.

À l'intention du lecteur :

Nous vous remercions de vous intéresser au présent document et aux politiques canadiennes en matière de concurrence et d'investissement étranger.

Lorsqu'il a annoncé la création du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence le 12 juillet 2007, le gouvernement du Canada a porté l'attention sur plusieurs enjeux d'importance qui serviront à façonner la compétitivité canadienne au XXI^e siècle. En cette ère de mondialisation rapide et de concurrence internationale plus intense, l'accent est mis sur le cadre stratégique canadien en matière de concurrence et d'investissement. C'est à la fois un grand honneur et une importante responsabilité de se voir confier la présidence d'un examen de la façon dont le Canada peut le mieux favoriser les investissements et rehausser sa compétitivité dans la nouvelle économie mondiale.

Je suis aussi très honoré que N. Murray Edwards, Isabelle Hudon, Thomas Jenkins et Brian Levitt se soient joints au Groupe d'étude. Leur expérience et leurs connaissances très vastes nous seront fort utiles. Ensemble, nous voulons faire des recommandations au gouvernement du Canada sur la meilleure façon de créer un climat qui rendra le Canada plus attrayant au chapitre des investissements et de l'activité économique. Nous chercherons aussi à mettre en place les conditions qui permettront aux entreprises canadiennes de mieux profiter des opportunités mondiales.

Nous voulons créer au Canada un climat qui permette au secteur privé de profiter des retombées qui se présentent à l'échelle mondiale sur le plan du commerce, de l'investissement et de la concurrence.

Dans le cadre de ses délibérations, le Groupe d'étude a rédigé le présent document de consultation, intitulé *Investir dans la position concurrentielle du Canada*. Ce dernier décrit le contexte économique mondial en pleine évolution et présente, selon nous, les principaux enjeux sur lesquels repose le maintien du succès et de la prospérité du pays.

Dans le présent document, nous posons un certain nombre de questions sur la compétitivité et l'investissement. Les réponses à ces questions nous aideront à formuler nos recommandations au gouvernement. Nous aimerions recevoir les commentaires des Canadiens sur ces questions. Le Groupe d'étude s'intéresse aussi aux incidences d'enjeux connexes relevant de la compétence des provinces et des territoires, et cherchera à obtenir les commentaires des gouvernements provinciaux et territoriaux.

Nous formulerons des recommandations qui tentent à la fois de s'assurer que le Canada puisse profiter des débouchés mondiaux et de veiller à ce que le marché canadien soit équitable et concurrentiel.

Tout en gardant cela à l'esprit, je vous invite à lire le présent document et à réfléchir aux enjeux qui y sont décrits, et à nous faire parvenir vos commentaires au plus tard le 11 janvier 2008. En regroupant les idées, les compétences et les engagements des Canadiens nous pourrions continuer à profiter de la prospérité qui fait du Canada l'un des pays les plus enviés au monde.

Le président du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence,



L. R. Wilson

Table des matières

1. Introduction	1
Le mandat du Groupe d'étude : la productivité et la compétitivité	1
Les défis et les débouchés	4
Les consultations	5
2. Le Canada et la mondialisation	6
La mondialisation des chaînes de valeur	7
Comment le Canada se compare-t-il à ses concurrents mondiaux?	8
La mondialisation : incidences sur le Canada	10
3. Politiques en matière d'investissement	18
La politique d'investissement étranger	18
L'histoire et l'évolution de la <i>Loi sur Investissement Canada</i>	18
Les critères de « l'avantage net »	19
La <i>Loi sur Investissement Canada</i> et le droit commercial international	19
Les investissements étrangers dans d'autres pays	20
Les enjeux concernant la <i>Loi sur Investissement Canada</i>	20
Les régimes sectoriels d'investissement	22
4. Loi sur la concurrence	24
La situation internationale	24
La loi sur la concurrence au Canada	25
L'évolution du régime de la concurrence canadien	26
5. Promouvoir l'investissement direct canadien à l'étranger	28
Les obstacles formels	29
Les obstacles informels	30
La politique canadienne d'investissement extérieur	30
6. Attirer le talent, les capitaux et l'innovation	32
Les meilleures pratiques nationales	33
L'avenir	33

7. Aller de l'avant	36
Le processus de consultation	37
Annexe 1 – Graphiques et tableaux	39
Figure 1 – Stock d'IED, exportations et PIB à l'échelle mondiale, de 1980 à 2005	39
Figure 2 – Croissance annuelle moyenne de la productivité de la main-d'œuvre, de 2001 à 2005	39
Figure 3 – Productivité relative du travail dans l'ensemble de l'économie canadienne, de 1961 à 2006	40
Figure 4 – Valeur de l'IED en pourcentage du PIB, pays du G7, 2006	40
Figure 5 – IED au Canada, selon les 10 principales sources, 2006	41
Figure 6 – Fusions et acquisitions canadiennes au pays et à l'étranger, de 1993 à 2006	41
Figure 7 – Mouvements de l'IED au Canada et investissement direct canadien, de 1993 à 2006	42
Figure 8 – Fusions et acquisitions canadiennes transfrontalières, de 1994 à 2007	42
Figure 9 – IED au Canada, de 1986 à 2006	43
Figure 10 – Investissement direct canadien à l'étranger, selon les 10 principaux pays, 2006	43
Figure 11 – Investissement direct canadien à l'étranger, par industrie, 2006	44
Figure 12 – Part canadienne de l'IED nord-américain, de 1980 à 2005	44
Annexe 2 – Régimes sectoriels d'investissement au Canada	45
Télécommunications	45
Radiodiffusion	46
Industries culturelles	47
Services de transport	48
Production d'uranium	48
Services financiers	49
Annexe 3 – Références	51
Notes	53

1. Introduction

Dans la foulée de son plan économique à long terme, *Avantage Canada*, le gouvernement du Canada s'est engagé à mettre en place les conditions nécessaires pour que les Canadiens puissent prospérer au sein de la nouvelle économie mondiale. Se basant sur le fait que le nouveau climat de concurrence mondiale a changé les règles de base, *Avantage Canada* est axé sur cinq avantages économiques visant tous à établir un cadre stratégique et un marché concurrentiel sur lesquels les Canadiens pourront s'appuyer pour continuer à assurer la croissance économique, des débouchés et de bons emplois.

Dans son budget de 2007, le gouvernement s'est engagé à revoir les politiques en matière de concurrence du Canada et son cadre de politique d'investissement étranger, pour améliorer le rendement économique du pays et veiller à ce que les marchés canadiens demeurent concurrentiels. À cette fin, le 12 juillet 2007, les ministres de l'Industrie et des Finances ont annoncé la création du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Celui-ci est présidé par L. R. Wilson, et ses membres sont N. Murray Edwards, Isabelle Hudon, Thomas Jenkins et Brian Levitt.

Le Groupe d'étude a pour mandat de revoir les principaux éléments des politiques canadiennes en matière de concurrence et d'investissement pour s'assurer de leur efficacité. Il recevra des mémoires des parties intéressées, effectuera des consultations, écoutera et commandera des études ciblées pour appuyer ses travaux. Le Groupe d'étude a son propre secrétariat et projette de faire rapport au ministre de l'Industrie, qui représente le gouvernement, au plus tard le 30 juin 2008.

Le mandat du Groupe d'étude : la productivité et la compétitivité

La tâche principale du Groupe d'étude consiste à fournir des recommandations au gouvernement sur la façon d'améliorer la productivité et la compétitivité canadiennes, ces dernières étant les piliers de la création de richesse, d'emplois et de débouchés dans une économie mondiale en pleine évolution. Le Groupe d'étude se penchera sur une série d'enjeux, en ayant pour objectif de veiller à ce que les politiques canadiennes soient modernes et efficaces et reflètent le climat concurrentiel d'envergure mondiale qui est caractérisé par une chaude lutte entre les gouvernements pour attirer les investisseurs, les travailleurs et les occasions d'affaires. À la suite de la déclaration faite par le ministre de l'Industrie le 9 octobre 2007, les enjeux reliés aux sociétés d'État et les incidences sur la

sécurité nationale ne seront pas étudiés par le Groupe d'étude puisque le gouvernement a annoncé son intention de se pencher sur ces questions avant la parution du rapport du Groupe d'étude¹.

Le Groupe d'étude ne veut pas que les Canadiens soient mis à l'écart de la concurrence mondiale. De fait, les succès économiques remportés par le Canada reposent sur la capacité de ses entreprises à accéder aux marchés étrangers et sur son ouverture aux investissements étrangers et à l'immigration. Au XXI^e siècle, le succès économique ne sera pas atteint en ayant le regard tourné vers l'arrière ou en étant centré sur soi. L'objectif consiste à encourager le développement des entreprises canadiennes et à maximiser les occasions qui s'offrent aux Canadiens de tirer profit du commerce, de l'investissement et de la concurrence à l'échelle mondiale. Le mandat du Groupe d'étude est donc de faire des recommandations au gouvernement sur les façons de mettre en place au Canada les conditions qui encouragent les entreprises canadiennes à devenir des investisseurs actifs et dynamiques au pays et à l'étranger, et de rendre le Canada le plus attrayant possible aux yeux des investisseurs et des travailleurs compétents.

Le Groupe d'étude orientera ses travaux selon quatre grands thèmes, décrits ci-après.

Politiques en matière d'investissement

Il est établi depuis fort longtemps que l'investissement étranger direct (IED) procure des avantages au Canada par le truchement de nouvelles sources de capitaux, d'idées et de savoir-faire. De plus, les investissements directs que les entreprises canadiennes effectuent à l'étranger permettent à celles-ci d'être plus productives et concurrentielles et, au bout du compte, de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité au Canada.

Les faits observés au Canada et à l'échelle internationale indiquent clairement qu'il faut favoriser la libre circulation des capitaux. Parallèlement, l'IED suscite chez de nombreux Canadiens des préoccupations quant à un contrôle étranger excessif de l'industrie canadienne. Le Groupe d'étude se penchera donc sur la *Loi sur Investissement Canada*, le principal instrument du gouvernement pour l'examen de l'investissement étranger au Canada. Tout particulièrement, il étudiera les critères de « l'avantage net » énoncés dans la *Loi sur Investissement Canada*, pour veiller à ce que l'IED apporte effectivement des avantages économiques aux Canadiens sans nuire aux investissements.

Le Groupe d'étude a aussi reçu pour mandat de revoir les restrictions que le Canada impose à l'heure actuelle à la propriété étrangère et canadienne dans certains secteurs d'activités.

Politiques en matière de concurrence

Le commerce moderne repose essentiellement sur des politiques en matière de concurrence justes et transparentes. Toutefois, la mise en œuvre de ces politiques est plus difficile au sein d'une économie mondiale où le marché va au-delà des frontières canadiennes. Le Groupe d'étude étudiera donc les politiques canadiennes en matière de concurrence, y compris la *Loi sur la concurrence*, pour veiller à ce que celles-ci encouragent la concurrence dans le marché canadien.

Dans le cadre de son examen, le Groupe d'étude étudiera les meilleures pratiques internationales et la façon dont elles peuvent être adaptées au contexte canadien. Il tâchera surtout de savoir si les politiques canadiennes en matière de concurrence renforcent la capacité du pays à servir les intérêts des consommateurs canadiens et permettent à ses entreprises les plus prospères de pénétrer d'autres marchés.

Investissements étrangers par des Canadiens

Un élément fondamental de la compétitivité économique est la capacité des entreprises d'un pays donné à profiter des débouchés qui s'offrent à l'extérieur de ses frontières. Puisque son marché est petit, le Canada doit se tourner vers l'étranger. À cet égard, le Groupe d'étude s'est vu confier le mandat de trouver les meilleures façons d'encourager les sociétés canadiennes à investir à l'étranger. L'objectif est d'examiner les politiques qui pourraient créer au Canada un climat permettant aux entreprises canadiennes de croître et de prospérer sur la scène internationale. Il est important, dans le contexte économique canadien, d'aider les petites et moyennes entreprises (PME) à se lancer dans le commerce mondial.

Le Canada, un endroit propice aux investissements et aux débouchés

En cette ère de mondialisation, un objectif clé pour tout pays est de devenir un emplacement de choix pour l'investissement de capitaux, la main-d'œuvre et les activités innovatrices qui constituent le moteur de l'économie moderne. Il en va de même pour le Canada. Le marché intérieur et le climat économique sont les éléments clés qui attirent le talent et les entreprises innovatrices et ambitieuses qui façonnent l'économie d'un pays. Qu'il s'agisse de faire disparaître les barrières qui freinent les entreprises ou de peaufiner des politiques sur lesquelles repose l'activité économique, le gouvernement a un rôle important à jouer en mettant en place les conditions qui feront du Canada un lieu où les Canadiens et les étrangers voudront investir. Des investissements solides favorisent le développement économique et sous-tendent la prospérité et la qualité de vie canadiennes.

Les défis et les débouchés

Pour que le Canada puisse poursuivre sur sa lancée et que les Canadiens continuent de jouir de la prospérité à laquelle ils sont habitués, il faut faire des choix et prendre des décisions.

Les politiques canadiennes en matière de concurrence et d'investissement ont bien servi les besoins du pays. Toutefois, la mondialisation du commerce qui s'est accentuée au cours des 20 dernières années a donné le jour à une nouvelle ère, celle où les gouvernements doivent élaborer des politiques qui encouragent une dynamique concurrentielle qui a radicalement changé. L'équilibre à atteindre lors de l'élaboration de politiques pour des économies ouvertes comme celle du Canada est de profiter des débouchés offerts par la mondialisation, tout en veillant à accorder une juste importance à l'intérêt national.

Le nombre de concurrents mondiaux augmente sans cesse, et ceux-ci deviennent de plus en plus compétitifs. À moins de s'adapter et de changer, le Canada et ses entreprises pourraient accuser un retard au sein de l'économie mondiale, érodant ainsi la qualité de vie des Canadiens. Grâce à sa base économique saine et à sa récente performance, le Canada est en bonne position pour répondre aux nouvelles pressions exercées par la mondialisation, mais il ne doit pas pour autant se reposer sur ses lauriers.

L'objectif n'est pas de mettre le Canada à l'écart de la concurrence mondiale, mais plutôt de veiller à ce que son cadre stratégique économique le place, lui et ses entreprises, en bonne position pour soutenir la concurrence sur la scène internationale. La politique publique a pour objectif de maximiser les débouchés pour que les entreprises nationales deviennent des champions mondiaux et que les champions nationaux actuels élargissent encore leur marché.

Les retombées éventuelles sont importantes. Les débouchés au sein de l'économie mondiale sont nombreux. Les économies naissantes de la Chine et de l'Inde représentent à elles seules un marché de plus de deux milliards de personnes. Le libre-échange et les marchés internationaux ouverts sont pour les entreprises ambitieuses ayant des visées mondiales l'occasion d'accroître leur productivité et d'offrir leurs produits et services au monde entier. Plusieurs entreprises canadiennes le font déjà. La question est de déterminer la façon de mettre à jour le cadre de politique officielle du Canada pour que d'autres entreprises le fassent également.

Le Groupe d'étude ou le gouvernement ne peuvent, à eux seuls, donner des réponses. Le Groupe d'étude reconnaît que les dirigeants et les conseils d'administration des entreprises du secteur privé joueront un rôle primordial. Bien que les travaux du Groupe d'étude portent surtout sur les politiques publiques, les succès canadiens dépendront de l'engagement et des compétences du secteur privé canadien.

Les consultations

Le Groupe d'étude juge qu'il est important que ses recommandations au gouvernement reflètent les intérêts canadiens. Le présent document servira de guide durant le processus de consultation, définira le contexte dans lequel le Groupe d'étude mènera son examen et encadrera les enjeux discutés. Il présente à la fois les questions très importantes et les aspects précis des politiques sur lesquels le Groupe d'étude veut obtenir des commentaires. Par conséquent, le Groupe d'étude aimerait recevoir des mémoires sur les enjeux de politique et les questions présentés dans ce document.

2. *Le Canada et la mondialisation*

Le paysage économique mondial a profondément changé au cours des dernières décennies. Le Canada et ses entreprises s'adaptent aux nouvelles réalités économiques et doivent continuer à le faire pour suivre le rythme rapide du commerce mondial.

La mondialisation, au sens économique, désigne l'augmentation soutenue et rapide du commerce et des mouvements de capitaux entre des nations et à l'intérieur de celles-ci, de même qu'une augmentation de l'investissement étranger direct (IED). Au total, la valeur de l'IED a grimpé au cours des 25 dernières années, les investissements directs de l'étranger et à l'étranger atteignant quelque 12 billions de dollars américains en 2006 (figure 1)². Le volume du commerce a aussi fortement augmenté, puisque les exportations mondiales ont doublé au cours de la dernière décennie. Les exportations de marchandises et de services commerciaux à l'échelle mondiale se sont accrues de plus de 10 p. 100 en 2006, atteignant 11,7 billions et 2,7 billions de dollars américains, respectivement³. Les niveaux d'exportation mondiaux devraient aussi croître en 2007 et en 2008. Les mouvements accrus du commerce et des investissements ont contribué ensemble à une plus grande intégration des activités économiques entre les pays et dans le monde.

Plusieurs facteurs ont contribué à l'arrivée en force de la mondialisation. Les coûts de transport ont diminué, ce qui a accru la diversité des biens pouvant être échangés et la distance sur laquelle il est rentable de faire ces échanges. Des percées dans les technologies de l'information et des communications ont entraîné des modifications profondes dans la façon de mener les affaires, et sont le moteur de la mondialisation de l'activité économique. À mesure que les coûts de ces technologies chutent, les entreprises sont davantage en mesure d'élargir leurs activités sur les différents continents et entre ceux-ci.

L'expérience démontre que l'ouverture des frontières et une concurrence plus vigoureuse stimulent l'innovation et l'accroissement connexe de la productivité. Il en résulte une meilleure efficacité économique et, en général, des produits de meilleure qualité qui sont offerts à moindre prix. Toutefois, l'intensité de la concurrence à l'échelle mondiale entraîne aussi des ajustements à de nouvelles dynamiques et exige souvent une restructuration constante de l'activité de production pour s'adapter à l'évolution du climat concurrentiel.

Lorsque l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) est entré en vigueur en 1989, le Canada s'est lancé sur la voie ambitieuse de la mondialisation et de l'ouverture commerciale, laquelle s'appuyait sur les succès

remportés par l'Accord entre le Canada et les États-Unis d'Amérique concernant les produits de l'industrie automobile (Pacte de l'automobile). L'ALE a radicalement changé le contexte économique canadien – notre économie s'est davantage intégrée à celle des États-Unis. En 1994, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) a porté cette intégration à un palier supérieur. Ces accords ont réduit les obstacles que devaient surmonter les entreprises canadiennes voulant pénétrer les marchés nord-américains, mais les ont aussi assujetties aux contraintes de la concurrence à l'échelle du continent plutôt qu'à celle du pays.

Certains secteurs d'activités ont éprouvé plus de difficultés à s'ajuster à la nouvelle réalité concurrentielle qu'entraînaient l'ALE et l'ALENA. Toutefois, dans l'ensemble, le changement a été favorable pour le Canada et les Canadiens. L'économie du pays s'est transformée afin de soutenir la concurrence non seulement sur le marché canadien, mais également sur le marché nord-américain. La mondialisation exige une réorientation similaire, c'est-à-dire que le Canada et ses entreprises doivent ajuster leur cadre de référence pour livrer concurrence à l'échelle de la planète.

La mondialisation des chaînes de valeur

La nouvelle réalité sur le plan de la concurrence a notamment entraîné une tendance vers la mondialisation des chaînes de valeur. La chaîne de valeur décrit le vaste éventail d'activités nécessaires à la production d'un bien ou d'un service, de sa conception à sa mise en marché. Auparavant, une entreprise pouvait mener toutes les activités de la chaîne de valeur dans son propre pays. L'ère de la mondialisation, toutefois, a vu cette chaîne se fragmenter, car les éléments constitutifs d'un seul produit sont conçus et fabriqués dans différents pays et sur divers continents, augmentant ainsi la compétitivité de tout le processus de fabrication.

Plusieurs entreprises canadiennes ont vu cette nouvelle dynamique mondiale et ont adapté leurs opérations. Certaines entreprises sont devenues des multinationales, transférant les activités à forte intensité de main-d'œuvre dans des pays où les coûts de la main-d'œuvre sont plus concurrentiels. La Chine et d'autres économies du sud-est de l'Asie sont les endroits privilégiés pour le travail de production dans le secteur manufacturier, tandis que l'Inde l'est pour le travail de production dans les secteurs axés sur les services. Certaines entreprises canadiennes livrent concurrence en faisant partie de la chaîne de valeur d'autres entreprises.

Étant donné ce contexte, le Canada devrait avoir pour objectif de devenir un endroit de prédilection où se retrouvent les éléments de plus grande valeur de ces chaînes mondiales – qu'elles soient sous le contrôle d'entreprises canadiennes ou fassent

partie de la chaîne d'approvisionnement d'entreprises étrangères – puisque une activité de production de plus grande valeur se traduit par des salaires plus élevés, un meilleur choix d'emplois et une meilleure qualité de vie pour les Canadiens.

Comment le Canada se compare-t-il à ses concurrents mondiaux?

Étant donné que la concurrence mondiale s'est intensifiée et que les divers pays luttent pour attirer les capitaux, il est important d'établir où se situe le Canada par rapport à ses concurrents à l'échelle mondiale.

Rendement de la productivité

La capacité d'une nation de livrer concurrence sur la scène mondiale dépend de plusieurs facteurs qui en déterminent le niveau de productivité. La productivité est une mesure de la capacité d'un pays à utiliser les ressources à sa disposition, notamment le capital, la main-d'œuvre et les matières premières, pour produire des biens ou des services. Une plus grande productivité se traduit par une meilleure performance économique et, de ce fait, un niveau de vie plus élevé. En d'autres mots, la productivité est intrinsèquement liée à la richesse et au bien-être des habitants du pays.

Dans l'ensemble, le Canada fait preuve d'une bonne performance économique. Toutefois, la croissance de sa productivité est en perte de vitesse, surtout par rapport à celle des États-Unis, et continue d'accuser un retard face à ses principaux concurrents. De 2001 à 2005, le Canada s'est classé au 21^e rang au chapitre de la croissance annuelle moyenne de sa productivité, bien en deçà de la moyenne de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et avant-dernier des pays du G7 (figure 2)⁴. En 2006, la productivité de la main-d'œuvre canadienne par heure travaillée n'était que de 81,4 p. 100 par rapport à celle des États-Unis, un recul marqué par rapport au niveau de 2001, qui était de 87,4 p. 100 (figure 3)⁵. La production par heure du secteur commercial s'est accrue de seulement 1 p. 100 par an au cours des cinq dernières années, contrastant avec la croissance annuelle de 3 p. 100 enregistrée par les États-Unis au cours de la même période⁶.

Divers facteurs ont contribué à la faible croissance de la productivité canadienne. L'un de ces facteurs est un sous-investissement apparent dans les machines, le matériel et la technologie, qui sont tous des éléments importants pour la croissance de la productivité car les nouvelles technologies améliorent l'efficacité tout en stimulant l'innovation et en permettant la création de nouveaux produits et de nouvelles technologies. De plus, les entreprises canadiennes accusent un retard au chapitre de la réorganisation du milieu de travail et de la formation des employés⁷.

Compte tenu des changements démographiques prévus au Canada, soit le vieillissement de la population et le ralentissement de la croissance de la main-d'œuvre, le rendement de la productivité du pays prendra davantage d'importance à titre de facteur déterminant le bien-être futur des Canadiens.

Classement de la compétitivité

Selon le Forum économique mondial (FEM), le Canada se classait en 2006 au 16^e rang parmi 125 pays au chapitre de la compétitivité⁸, un recul par rapport au 13^e rang occupé l'année précédente. Bien que la méthode utilisée par le FEM ait été modifiée au cours des sept dernières années, le Canada a reculé de façon significative au classement puisqu'il se trouvait au 3^e rang en 2001. Une grande partie de ce recul peut être attribuée à la technologie et à l'innovation. Notamment, le Canada se classe sous la moyenne de l'OCDE au chapitre des dépenses de recherche-développement (R-D) faites par les entreprises, et avant-dernier des pays du G7.

En 2007, le Conference Board du Canada a publié son rapport d'évaluation de la performance concurrentielle du Canada⁹. Il a qualifié la performance de « médiocre » et a classé le pays au 14^e rang parmi les 17 pays comparés au chapitre de l'innovation. La Suisse, la Suède, la Finlande et les États-Unis occupaient respectivement les quatre premières positions au classement.

Le rapport du Conference Board et celui du FEM s'entendent sur le fait que les forces relatives du Canada sont dans les secteurs de l'éducation et de la santé, notamment son vaste bassin de travailleurs qualifiés, ses établissements de recherche de pointe et d'excellents établissements d'enseignement primaire et secondaire.

Dans le cadre d'une étude menée par Ipsos Reid et intitulée *Looking Towards Canada*, les dirigeants d'entreprises qui sont des chefs de file mondiaux de huit marchés d'investissement canadiens (l'Allemagne, le Brésil, la Chine, les États-Unis, la France, l'Inde, le Japon et le Royaume-Uni) ont eu une entrevue au début de 2007. Les entrevues ont été menées avec les cadres supérieurs des entreprises les plus en vue à l'échelle mondiale. Bien que le Canada soit généralement vu sous un jour favorable, plusieurs répondants estimaient que ce dernier n'avait pas « d'identité homogène sur le plan de l'investissement ». Son climat de R-D et sa main-d'œuvre supérieure étaient présentés en tant que principales forces, alors que sa société multiculturelle et ses politiques d'ouverture à l'immigration ont été mentionnées comme des pierres d'assise en vue d'atteindre le succès dans l'économie mondiale actuelle. Parmi les défis souvent mis de l'avant, il y avait la petite taille du marché intérieur et la perception de prix de revient élevés,

y compris le coût élevé des taxes et de la main-d'œuvre peu qualifiée. Dans l'ensemble, l'image du Canada et ses avantages sur le plan de l'investissement n'étaient pas bien connus¹⁰.

La mondialisation : incidences sur le Canada

Bien que la mondialisation ait présenté des défis, il est clair que le Canada et les Canadiens en ont tiré profit. Au cours de la dernière décennie, le Canada a enregistré une bonne performance selon divers indicateurs économiques. Au pays, le taux d'inflation est resté faible. Ses échanges commerciaux se portent bien, les exportations canadiennes ayant atteint un niveau record en 2006. La hausse du prix des produits de base a été avantageuse pour le Canada qui est un pays exportateur de ressources. Le gouvernement fédéral est en bonne santé financière, affichant des surplus budgétaires continus et un fardeau de la dette décroissant. Le taux de chômage est bas par rapport aux décennies précédentes, et le Canada continue de profiter d'une croissance économique soutenue qui se compare favorablement à celle d'autres nations de premier plan.

Pertes d'entreprises

Malgré la base économique saine du Canada, la récente augmentation de l'IED au Canada, surtout sous forme de fusions et d'acquisitions, a soulevé des craintes relatives à la perte de contrôle et d'influence des Canadiens sur l'économie du pays.

Ces préoccupations résultent de la fréquence des prises de contrôle, par des intérêts étrangers, d'importantes entreprises canadiennes bien établies – ce qu'on appelle la « perte d'entreprises » canadiennes. Bien qu'il existe depuis toujours un certain degré d'inquiétude au sujet de l'influence étrangère sur l'économie canadienne, la situation s'est aggravée lors de la récente série de prises de contrôle majeures. Les Canadiens ont été témoins de l'achat de plusieurs importantes entreprises canadiennes par des investisseurs étrangers. Qu'il s'agisse de compagnies minières, comme Falconbridge et Inco, ou de magasins de vente au détail, comme la Compagnie de la Baie d'Hudson, les investisseurs étrangers ont trouvé d'alléchantes occasions de prise de contrôle au Canada. Les entreprises acquises ont souvent fait partie de l'histoire du pays et sont des piliers dans des collectivités de toutes les régions du pays. Les inquiétudes qu'éprouvent les Canadiens à l'égard de ces prises de contrôle sont donc naturelles et compréhensibles.

Tout particulièrement, ces acquisitions ont donné lieu au Canada à des préoccupations liées à la capacité du régime gouvernemental en vigueur d'évaluer les investissements étrangers. L'accroissement des activités de fusions et acquisitions a aussi alimenté le débat au pays sur l'importance que les sociétés soient contrôlées par des intérêts nationaux et sur les avantages de la présence du siège social. Ces craintes portent

surtout sur la perte des activités du siège social et d'emplois à valeur ajoutée, du pouvoir de décision, des activités de R-D, de l'engagement envers la prospérité du Canada qui va de pair avec la présence d'un siège social, ainsi que de fonctions connexes comme des services de consultation, juridiques et comptables à valeur ajoutée et des services financiers et de souscription.

Des préoccupations ont aussi été soulevées concernant les incidences de la perte du contrôle canadien de ces entreprises sur l'ensemble des collectivités où elles sont situées. Les grandes entreprises ne sont pas que d'importants employeurs; elles sont souvent des donateurs généreux et influents pour les œuvres de bienfaisance et commanditent des activités communautaires, et leur dirigeants sont souvent des chefs de file de la collectivité. Plusieurs Canadiens doutent que les propriétaires étrangers fassent preuve du même dévouement auprès de leur collectivité et continuent d'offrir des possibilités de carrière à de jeunes Canadiens.

Les observateurs ont fait remarquer que, compte tenu de la taille de l'économie, le Canada se classait au 2^e rang tant au chapitre du nombre d'entreprises canadiennes achetées entre 2001 et 2006 (derrière l'Australie) que de la valeur versée (derrière le Royaume-Uni). Ces observateurs ont aussi souligné que depuis le début de 2006, la valeur des entreprises canadiennes achetées est supérieure à celle enregistrée dans tous les autres pays¹¹.

L'Institute for Competitiveness and Prosperity de l'Ontario a analysé les entreprises de propriété canadienne livrant concurrence à l'échelle mondiale (définies comme étant les entreprises de propriété canadienne dont le siège social est au Canada, qui se classent parmi les cinq premiers de leur secteur tel que mesuré par les revenus mondiaux de ce secteur et qui effectuent des ventes annuelles dans ce secteur plus de 1 milliard de dollars canadiens¹²). Le Canada ne comptait que 14 entreprises de ce genre en 1985, mais ce nombre était passé à 46 en 2003¹³.

L'institut a aussi constaté que le nombre d'entreprises canadiennes chefs de file mondiaux a diminué depuis 2003, s'établissant à 39 à la fin de 2006¹⁴. Ce recul a coïncidé avec plusieurs prises de contrôle par des intérêts étrangers qui ont été très médiatisées. Il y a néanmoins eu une augmentation marquée du nombre d'entreprises canadiennes qui sont des chefs de file mondiaux depuis 1985.

Cette augmentation nette – le nombre de chefs de file mondiaux canadiens a plus que doublé depuis 1985 – suggère que le Canada a profité de la mondialisation, créant des entreprises de pointe capables de soutenir la concurrence sur la scène internationale. Toutefois, cette croissance ne s'est pas faite sans heurts. À la suite de deux décennies de fusions et acquisitions par des intérêts étrangers, plusieurs entreprises canadiennes qui étaient des chefs de file mondiaux en 1985 ne l'étaient

plus en 2005. En d'autres mots, malgré le fait qu'un nombre important de nouveaux chefs de file mondiaux soient apparus au Canada durant les dernières décennies, l'économie canadienne a aussi perdu plusieurs chefs de file.

Investissement étranger direct : tendances et incidences récentes

L'IED est un type d'investissement touchant la propriété, qui procure aux investisseurs un rôle important dans la gestion d'une entreprise à l'extérieur de leur propre pays. L'IED peut se faire par des fusions et acquisitions, des investissements dans des installations nouvelles ou des friches industrielles, des bénéfices réinvestis, ou encore des prêts et des transactions en capital transfrontaliers entre entreprises affiliées. Pour la conduite des opérations, un investisseur direct est une entité qui détient au moins 10 p. 100 de la participation avec droit de vote d'une entreprise.

Hausse de la valeur mondiale de l'IED

L'IED a fortement augmenté au cours des dernières années, les rentrées d'IED atteignant à l'échelle mondiale 1,3 billion de dollars américains en 2006, par rapport à des sorties d'IED évaluées à 1,2 billion¹⁵. Tout comme les tendances enregistrées à la fin des années 1990, la récente poussée d'IED traduit un niveau plus élevé de fusions et acquisitions transfrontalières. La valeur des fusions et acquisitions transfrontalières a atteint 880 milliards de dollars américains en 2006, et le nombre de transactions a atteint 6 974. Ces niveaux se rapprochent de ceux atteints durant le boom de 1999-2001¹⁶. Une autre particularité du récent boom des fusions et acquisitions est l'augmentation des investissements au moyen de capital de risque privé et d'autres fonds.

Investissement étranger direct au Canada

Entre 1996 et 2005, le Canada était l'un des 10 principaux endroits au monde au chapitre de la valeur totale des investissements étrangers au pays. Malgré le fait qu'il ait la plus petite économie du G7, le Canada s'est néanmoins classé au 5^e rang quant à l'IED au pays durant cette période, dépassant des économies plus grandes comme celle du Japon¹⁷.

Depuis plusieurs dizaines d'années, l'IED a grandement contribué à la performance économique du Canada. De fait, la **valeur** totale de l'IED au Canada par rapport au PIB est élevée parmi les pays industrialisés en pleine maturité, atteignant 31,4 p. 100 en 2006, un taux nettement plus élevé que celui des États-Unis (13,5 p. 100) ou du Japon (seulement 2,5 p. 100) (figure 4)¹⁸. La part canadienne de la valeur de l'IED intérieur en Amérique du Nord était de 16,3 p. 100 en 2005, une hausse par rapport à la part de 12,6 p. 100 en 2001. Ces taux s'inscrivent dans la foulée de niveaux de rentrées d'IED très élevés durant les années 1960 et 1970¹⁹.

Les **rentrées** nettes d'IED au Canada sont aussi relativement élevées, représentant 2,2 p. 100 du PIB du Canada entre 2001 et 2005 et classant le pays au 3^e rang des pays du G7 derrière le Royaume-Uni et la France. Néanmoins, l'OCDE a souligné le niveau élevé de restrictions officielles du Canada à l'égard de l'IED intérieur, et a noté que la *Loi sur Investissement Canada* et d'autres régimes sectoriels d'investissement nuisent à la capacité du pays d'attirer l'IED.

Les États-Unis sont la principale **source** de l'IED fait au Canada. L'IED américain représentait 61 p. 100 de l'IED total au Canada en 2006, un recul par rapport à la part de 67 p. 100 en 1995 (figure 5)²⁰. Parmi les autres principaux investisseurs, mentionnons le Royaume-Uni, la France et les Pays-Bas.

Quant à leur **répartition** parmi les secteurs de l'industrie, les biens canadiens sous contrôle étranger se sont maintenus à environ 21 p. 100 depuis 2000²¹. L'IED dans le secteur manufacturier représente environ 49 p. 100 de la production totale. Les autres principaux secteurs ayant une présence étrangère assez importante sont l'industrie du pétrole et du gaz (près de 40 p. 100), le commerce de gros (37 p. 100), les transports et l'entreposage (près de 26 p. 100), ainsi que les finances et les assurances (environ 15 p. 100)²².

Fusions et acquisitions

Les fusions et acquisitions sont le sous-élément de l'IED le plus souvent communiqué. De façon générale, elles désignent la consolidation d'entreprises. Des fusions et acquisitions transfrontalières ont lieu lorsqu'une entreprise étrangère effectue un investissement dans une entreprise nationale. Les fusions et acquisitions se distinguent ainsi des autres types d'IED, comme les bénéfices réinvestis et les prêts intra-sociétés entre la société mère et des sociétés affiliées.

La plus grande partie des entrées d'IED au Canada correspondent depuis peu à des fusions et acquisitions. À la fin de 2006, le Canada avait enregistré 5,2 p. 100 de toutes les fusions et acquisitions à l'échelle mondiale²³, un taux plus élevé que sa participation à l'économie mondiale (3,2 p. 100²⁴). La croissance récente d'entreprises et d'industries est soutenue par les fusions et acquisitions, puisque plusieurs industries mondialisées cherchent à croître rapidement par le truchement de consolidations. Cela s'est produit au Canada au cours des dernières années, sous forme de prises de contrôle dans les secteurs des métaux, des minéraux et de l'énergie.

Selon les données obtenues de Statistique Canada, les fusions et acquisitions représentaient 51 p. 100 de l'IED au Canada de 2001 à 2006, mais ce taux atteignait 71 p. 100 en 2005 et en 2006 (figure 6)²⁵. Or, les investissements directs canadiens

à l'étranger des dernières années n'étaient pas principalement effectués au moyen de fusions et acquisitions; il s'agissait plutôt d'autres types d'investissement, comme celui de capitaux dans des sociétés étrangères affiliées existantes.

Selon ces données, les investissements à l'étranger du Canada sous forme de fusions et acquisitions ne représentaient que 31 p. 100 de l'IED moyen de 2001 à 2006, et en moyenne seulement 16 p. 100 de l'IED en 2005 et en 2006 (figure 7)²⁶. Cela a entraîné un déséquilibre important sur le plan des fusions et acquisitions au cours des deux dernières années, les entreprises étrangères se procurant davantage d'actifs de sociétés canadiennes que les entreprises canadiennes à l'étranger.

Sur un horizon de six ans à compter de 2001, les données donnent un portrait quelque peu différent quant au fait que le Canada soit touché de façon disproportionnée par la hausse des prises de contrôle par des intérêts étrangers. Le niveau annuel de fusions et acquisitions augmente et diminue fortement d'une année à l'autre, et la valeur peut être affectée de façon substantielle par quelques opérations majeures. De 2001 à 2006, les données de Financial Post Crosbie *Mergers & Acquisitions in Canada*, indiquent que les entreprises canadiennes ont acquis 1 993 entreprises étrangères, ce qui représente une valeur totale d'environ 300 milliards de dollars. Durant la même période, 864 sociétés canadiennes ont été achetées par des intérêts étrangers, la valeur totale des opérations se chiffrant à 286 milliards de dollars (figure 8)²⁷.

Quant aux sièges sociaux, un rapport de Statistique Canada a conclu qu'il n'y avait pas eu de déclin des activités des sièges sociaux au Canada entre 1999 et 2005²⁸.

Tendances à long terme

Au total, la valeur de l'investissement direct canadien à l'étranger dépasse actuellement celle de l'investissement direct étranger au Canada. Statistique Canada indique que les investisseurs directs canadiens détenaient des biens à l'étranger s'élevant à 523 milliards de dollars canadiens à la fin de 2006, tandis que les investissements directs au Canada par des intérêts étrangers n'atteignaient que 449 milliards²⁹. Les Américains sont toujours les principaux investisseurs au Canada, et avaient des investissements directs de 274 milliards de dollars canadiens en 2006. Les investissements directs canadiens aux États-Unis totalisaient 224 milliards de dollars canadiens en 2006, une augmentation de 19 milliards par rapport à 2005 (figure 9). Cela était surtout le fait de sorties de capitaux d'entreprises canadiennes vers leurs filiales américaines existantes³⁰.

Le résultat d'ensemble est le suivant : malgré une hausse notable des récents investissements étrangers au Canada, les Canadiens ont conservé un avantage net depuis le milieu des années 1990, cumulant une valeur nette d'investissements à l'étranger plus élevée que celle des investisseurs étrangers au Canada³¹.

Quant aux fusions et acquisitions, le **nombre** d'entreprises étrangères achetées par des sociétés canadiennes entre 2001 et 2006 a largement dépassé celui d'entreprises canadiennes achetées par des intérêts étrangers. Toutefois, la **valeur** totale de ces acquisitions canadiennes durant la même période n'était que légèrement plus élevée que celle des acquisitions par des intérêts étrangers, malgré d'importantes acquisitions d'entreprises canadiennes par des intérêts étrangers en 2005 et en 2006³².

Regard vers l'avenir

Le Groupe d'étude veut comprendre quels sont les facteurs qui rendraient le Canada plus attrayant que d'autres pays en tant que lieu de création ou d'expansion d'entreprises. Le défi consiste à instaurer un climat d'affaires qui attirera plus d'activités économiques, y compris les activités des sièges sociaux.

Le Groupe d'étude observe que l'émergence de chaînes d'approvisionnement mondiales et d'exclusivité de produits à l'échelle internationale résultant de la mondialisation et du libre-échange a entraîné la création, dans l'organisation d'une entreprise, d'un nouveau point intermédiaire entre le siège social mondial et le site de production. Ce point intermédiaire est le centre de production de l'exclusivité mondiale du produit, ou siège social divisionnaire. Le Groupe d'étude sait que des recherches sur l'importance sociale et économique de telles entités ont été menées et que des données empiriques existent. Toutefois, il voudrait mieux comprendre ce phénomène et ses incidences pour le Canada, surtout la mesure dans laquelle la politique officielle pourrait encourager ou entraver le choix du Canada comme endroit où les entreprises établiraient leurs sièges sociaux divisionnaires. Le Groupe d'étude désire aussi comprendre quels sont les avantages pour le Canada d'accueillir le siège social divisionnaire ou la principale installation de R-D d'une société mondialisée.

Les PME occupent une place prépondérante dans l'économie canadienne. Pour accroître leur compétitivité, les entreprises canadiennes, peu importe leur taille, doivent de plus en plus adopter une perspective mondiale, y compris acquérir des sociétés étrangères. De plus, pour certaines PME, le fait d'être achetées par une plus grande entreprise, canadienne ou étrangère, est une démarche souhaitée, car la fusion avec un joueur plus important constitue souvent la stratégie de croissance

la plus efficace pour les petites entreprises. La question qui se pose est de trouver comment créer les conditions qui permettront aux PME canadiennes de participer davantage au commerce mondial.

Bien que les investisseurs étrangers continuent de trouver des possibilités d'investissement intéressantes au Canada, y compris l'acquisition d'entreprises canadiennes chefs de file, les entreprises et investisseurs canadiens effectuent aussi des investissements à l'étranger. On peut se demander pourquoi les investisseurs canadiens ont été moins portés à effectuer des fusions et acquisitions transfrontalières au cours des dernières années, s'intéressant plutôt à des placements de portefeuille et à d'autres types d'IED.

Comme les mouvements des investissements internationaux sont caractéristiques d'une économie mondiale, les entreprises canadiennes devront continuer à participer à des opérations à l'échelle internationale pour prospérer. Le Canada et ses entreprises doivent donc relever le défi d'être prêt à livrer concurrence sur la scène mondiale. Dans cet ordre d'idées, quelles sont les politiques qui rendraient le Canada plus attrayant pour le capital humain et économique tout en augmentant les chances des entreprises qui ont vu le jour ici, peu importe leur taille, de devenir des chefs de file mondiaux ayant leur siège social au Canada?

La mondialisation est un phénomène réel, et ses incidences sur l'avenir du Canada sont importantes. Les développements qui surviennent dans l'économie mondiale sont autant d'occasions d'envisager la meilleure façon de performer et de prospérer.

LE CANADA ET LA MONDIALISATION – QUESTIONS

1. Les Canadiens devraient-ils s'inquiéter des prises de contrôle d'entreprises canadiennes par des intérêts étrangers? Quelle importance la propriété et le contrôle des activités commerciales canadiennes ont-ils pour les perspectives économiques du pays et la création d'emplois pour les Canadiens?
 2. Quelle est l'importance de la présence du siège social d'une entreprise à l'égard des perspectives économiques du Canada et à la capacité de créer des emplois et des débouchés pour les Canadiens? Quelle importance devrait-on accorder aux sièges sociaux divisionnaires? Quels facteurs pourraient influencer sur le choix de leur emplacement?
 3. Comment les politiques du Canada touchant l'investissement direct, au pays et à l'étranger, influencent-elle la compétitivité du Canada comme en tant que lieu où effectuer de l'IED et que plate-forme vers la mondialisation?
 4. Les politiques économiques canadiennes reflètent-elles de façon appropriée l'intégration croissante du pays à une économie nord-américaine et mondiale? De quelle façon pourrait-on modifier ces politiques pour mieux refléter le nouvel environnement concurrentiel?
-

3. Politiques en matière d'investissement

La politique d'investissement étranger

La *Loi sur Investissement Canada* (LIC) établit un cadre de réglementation en vertu duquel le gouvernement du Canada peut examiner les investissements étrangers d'envergure au Canada qui dépassent un seuil financier établi³³. Dans le cas des services financiers, des services de transports (y compris les pipelines), de la production d'uranium et des industries culturelles, ce seuil financier a été ramené à un niveau inférieur³⁴. Une acquisition est autorisée lorsque le ministre de l'Industrie est d'avis que l'investissement sera vraisemblablement à « l'avantage net du Canada »³⁵.

L'histoire et l'évolution de la *Loi sur Investissement Canada*

Avant l'entrée en vigueur de la LIC, c'est la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger* (LEID), adoptée en 1973, qui réglementait l'IED au Canada. Cette loi était fondée sur « ...l'effet de ce contrôle sur la capacité, pour les Canadiens, de conserver le contrôle effectif de leur milieu économique sont des sujets de préoccupation nationale [...] des mesures visant à faire en sorte que [...] [l'investissement] [...] est susceptible d'apporter des avantages appréciables au Canada. »

Vers le milieu des années 1980, le gouvernement du Canada a décidé de réorienter sa politique. La LIC, adoptée en 1985, reconnaissait que l'investissement étranger apportait d'importants avantages économiques. Notamment, les investissements dans les installations nouvelles par les investisseurs étrangers ne faisaient plus l'objet d'un examen, sauf pour les investissements dans le secteur de la culture³⁶ et les critères de « l'avantage appréciable » sont devenus ceux de « l'avantage net ». Depuis 1985, les 1 529 examens effectués par le ministre de l'Industrie en vertu de la LIC ont tous été favorables³⁷. Cela n'inclut pas les propositions qui peuvent avoir été retirées. Depuis 1999, le ministre du Patrimoine canadien a examiné et approuvé 98 investissements culturels, et en a refusé 3. Le taux de rejet en vertu de la LIED et de la LIC n'inclut pas les propositions retirées avant que la décision ne soit rendue.

La LIC n'a pas fait l'objet d'un examen depuis sa mise en application il y a plus de 20 ans³⁸. Au cours de cette période, le contexte concurrentiel a fortement changé, tel que discuté dans le chapitre précédent.

Les critères de « l'avantage net »

En vertu de la LIC, un investisseur potentiel doit démontrer que l'opération proposée apporte un avantage net au Canada. La LIC énumère une liste des facteurs dont le ministre de l'Industrie tient compte pour déterminer si une opération entraîne un avantage net. Ces facteurs sont :

- l'effet de l'investissement sur le niveau et la nature de l'activité économique au Canada;
- l'importance de la participation de Canadiens;
- l'effet de l'investissement sur la productivité, le rendement industriel, le progrès technologique, la création de produits nouveaux et la diversité des produits;
- l'effet sur la concurrence au Canada;
- la compatibilité de l'investissement avec les politiques industrielles, économiques et culturelles du Canada;
- la contribution de l'investissement à la compétitivité canadienne sur les marchés mondiaux.

La LIC n'accorde pas de poids particulier aux différents facteurs, et aucun d'entre eux n'est déterminant. En fin de compte, pour qu'un investissement soit permis, les avantages doivent surpasser les désavantages.

Pour veiller à ce que le Canada tire un avantage net, les engagements négociés³⁹ avec l'investisseur potentiel sont la norme. Les négociations traitent de préoccupations précises cernées durant des consultations et sont entre autres axées sur les projets futurs de l'entreprise canadienne une fois l'opération conclue. Selon Industrie Canada, au fil des ans, les engagements se sont orientés – tant par leur teneur que par leur nombre – vers la productivité, le transfert de technologie et l'efficacité, délaissant l'emploi. Industrie Canada indique que les améliorations possibles de la capacité et de la compétence des entreprises canadiennes, ainsi que le niveau de participation canadienne, jouent un rôle plus déterminant dans le processus d'examen.

La Loi sur Investissement Canada et le droit commercial international

Le Canada a signé plusieurs accords commerciaux internationaux, les plus importants étant l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). En vertu de ces deux accords, le Canada

doit en général accorder un traitement national et le statut de la nation la plus favorisée, ce qui veut dire que les investisseurs étrangers sont traités sur un pied d'égalité et non moins favorablement que les investisseurs canadiens à l'égard de l'établissement, de l'acquisition, de l'expansion, de la gestion, du comportement, de l'exploitation et de la vente, ou de toute autre cession des investissements. Le Canada a inclus des réserves dans les deux ententes pour conserver le droit d'utiliser la LIC afin de s'assurer que les investissements par des non-Canadiens offrent des avantages nets au Canada. En vertu du droit commercial international, le Canada peut modifier la législation sur laquelle il a émis des réserves, mais il ne peut qu'en restreindre la portée, et non l'élargir.

Les investissements étrangers dans d'autres pays

À l'instar du Canada, la plupart des autres pays ont mis en place des mécanismes, formels ou non, pour examiner quelques éléments des investissements étrangers. Bien que le mouvement des investissements ait augmenté et que l'importance économique des investissements étrangers soit reconnue, la plupart des nations ont à cœur le contrôle des éléments les plus stratégiques de leur économie nationale. Ainsi, la plupart des gouvernements exercent un certain pouvoir de décision quant à ceux qui peuvent investir dans les entreprises des secteurs stratégiques et les contrôler. La réglementation américaine récente touchant les investissements étrangers et la sécurité nationale constitue un exemple de mécanisme formel.

L'Australie possède un système de sélection général en matière d'investissement semblable à celui du Canada, qui examine les investissements étrangers en fonction de seuils monétaires. Contrairement aux critères de l'avantage net utilisé au Canada, la politique australienne est libellée de façon à pouvoir bloquer toute acquisition par des intérêts étrangers qui est jugée contraire à « l'intérêt national ». La plupart des autres pays industrialisés détiennent l'autorisation légale de bloquer toute fusion pour des motifs liés à la sécurité nationale. Les États-Unis, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Japon et la Chine ont de tels pouvoirs.

Les enjeux concernant la *Loi sur Investissement Canada*

Deux préoccupations générales ont été soulevées par ceux qui critiquent la LIC. L'une de ces préoccupations a trait à la transparence et l'autre, à l'efficacité.

Selon sa structure actuelle, le mécanisme d'examen de la LIC a fait l'objet de commentaires de la part des investisseurs étrangers sur le manque de prévisibilité au chapitre de l'application des critères de l'avantage net et de la combinaison de

facteurs requise. Par contre, la souplesse des critères de l'avantage net donne au Ministre la latitude voulue pour veiller, en fonction de chaque cas, à ce que l'IED serve les intérêts canadiens au fil du temps.

Pour maintenir la confidentialité commerciale, les détails concernant les engagements que les investisseurs étrangers prennent pour satisfaire aux critères de l'avantage net ne sont pas rendus publics. Les Canadiens ont donc de la difficulté à déterminer si les engagements des investisseurs étrangers ont été remplis et, par conséquent, à savoir si l'avantage net sur lequel est fondée l'autorisation s'est concrétisé. Par ailleurs, le manque de transparence du processus d'autorisation nuit à la discussion publique sur l'efficacité de la LIC, étant donné que les données sur le rendement de la politique ne sont pas du domaine public.

Outre les préoccupations d'ordre général déjà mentionnées, on assiste à un débat public accru sur la réciprocité au chapitre des acquisitions d'entreprises canadiennes par des acheteurs provenant d'autorités législatives où une entreprise canadienne ne pourrait pas faire une acquisition semblable à cause des obstacles formels ou informels à cet endroit.

POLITIQUES EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT – QUESTIONS

1. **Quelles sont les incidences de la LIC sur l'économie et la compétitivité canadiennes, et en particulier sur la capacité du pays à attirer l'IED?**
 2. **Quels changements à la LIC et au régime d'examen des investissements aideraient le Canada à faire face aux défis et à la complexité de l'économie mondiale d'aujourd'hui, compte tenu des contraintes imposées par les obligations internationales du Canada?**
 - **Quels changements, s'il y en a, au processus d'examen des investissements rehausseraient la compétitivité du Canada et aideraient les Canadiens à mieux comprendre les avantages de l'IED?**
 - **Les critères de l'avantage net devraient-ils être adaptés au nouveau climat concurrentiel? Si oui, comment?**
-

Les régimes sectoriels d'investissement

Le Canada dispose de lois ou de politiques sectorielles sur l'investissement étranger dans cinq domaines :

- les télécommunications;
- la radiodiffusion;
- les industries culturelles;
- les services de transport;
- la production d'uranium.

Par ailleurs, le secteur des services financiers est assujéti à des restrictions sur la propriété d'application générale, mais ne fait l'objet d'aucune restriction touchant la propriété étrangère.

On trouvera à l'annexe 2 une description des régimes sectoriels particuliers.

Les restrictions et les mesures de contrôle touchant les investissements au Canada ont été mises en place pour protéger d'importants aspects de l'économie jugés essentiels à la souveraineté, à l'identité culturelle, à la sécurité nationale et au bien-être économique général du pays. D'autres restrictions ont été imposées pour faire face à une incapacité perçue des forces du marché à appuyer le développement d'activités au pays. Chaque régime sectoriel est particulier et s'appuie sur un fondement politique distinct.

Le Groupe d'étude s'intéressera aux incidences de telles restrictions sur la compétitivité du Canada et tentera de déterminer s'il existe des mécanismes de rechange – aussi efficaces – qui ont moins d'incidences sur la compétitivité canadienne, mais satisfont néanmoins aux objectifs des divers régimes sectoriels d'investissement en vigueur. Il n'entre pas dans le mandat du Groupe d'étude de discuter en détail des compromis entre la compétitivité économique et les autres objectifs en matière de politique de chaque régime sectoriel d'investissement.

RÉGIMES SECTORIELS D'INVESTISSEMENT – QUESTIONS

Le Canada utilise des régimes précis afin de régir, d'examiner ou de restreindre les investissements dans six secteurs : télécommunications, radiodiffusion, industries culturelles, services de transport, production d'uranium et services financiers.

1. Quels changements, s'il y en a, doivent être apportés aux régimes sectoriels d'investissement afin de réduire ou d'éliminer les incidences négatives sur la compétitivité du Canada?
 2. Quelles sont les incidences de ces régimes d'investissement sur la productivité et la compétitivité des secteurs particuliers?
 3. Existe-t-il d'autres mécanismes qui permettraient d'atteindre les objectifs politiques non économiques du secteur tout en permettant aux entreprises œuvrant dans le secteur d'être les plus concurrentielles possibles?
-

4. Loi sur la concurrence

Une loi et une politique efficaces en matière de concurrence sont les éléments clés de la compétitivité et de la performance de l'économie canadienne. La concurrence est l'un des pivots de la productivité. Les avantages de la concurrence sont bien connus : des prix moins élevés, un meilleur choix de produits pour les consommateurs et des entreprises plus efficaces, dynamiques et innovatrices. La concurrence favorise la qualité, l'efficacité et l'amélioration continue, et elle oblige les entreprises à s'adapter aux défis du marché.

Le Groupe d'étude a pour mandat de s'assurer que les politiques canadiennes sur la concurrence sont encore pertinentes, compte tenu de la mondialisation du commerce et de l'activité économique qui dépasse largement les marchés nationaux. Son examen portera donc sur les aspects des politiques de la concurrence qui touchent la compétitivité mondiale du Canada, tel que décrit dans le présent document.

La situation internationale

Le Canada n'est pas le seul pays à analyser, revoir et mettre à jour ses lois et institutions liées à la concurrence⁴⁰.

Des organismes internationaux, tels l'OCDE et l'International Competition Network, font des efforts continus afin de déterminer les meilleures pratiques en vue d'améliorer et d'harmoniser l'application des lois sur la concurrence à l'échelle internationale. Au fil des ans, la loi sur la concurrence a de plus en plus mis l'accent sur les marchés internationaux. Plusieurs fusions très médiatisées, faisant l'objet d'examen dans plus d'une autorité législative, ont démontré le caractère international de la concurrence mondiale et ses répercussions sur les régimes de concurrence nationaux.

L'OCDE a publié des examens approfondis des lois et institutions canadiennes liées à la concurrence en 2002⁴¹ et en 2004⁴². L'examen mené en 2002 a résulté en une série de recommandations portant sur les domaines à améliorer. Le rapport publié en 2004 a notamment souligné que le Canada n'avait pas nécessairement donné suite aux recommandations de l'examen de 2002 sur le maintien de restrictions et de réglementation sur la propriété étrangère qui limitent le commerce entre les provinces. Une autre étude de l'OCDE publiée en août 2007 classe le Canada au 9^e rang parmi 30 pays membres de l'OCDE au chapitre de son cadre antitrust et de ses politiques se rapportant aux industries réglementées⁴³.

La loi sur la concurrence au Canada

La *Loi sur la concurrence* et la *Loi sur le Tribunal de la concurrence* énoncent le cadre juridique et institutionnel de la loi sur la concurrence au Canada. Le commissaire de la concurrence (le « commissaire ») est chargé d'enquêter sur toute pratique ou fusion anticoncurrentielle présumée, ainsi que toute publicité trompeuse et autre pratique commerciale déloyale. Le commissaire dirige aussi le Bureau de la concurrence (le « Bureau »), qui effectue des enquêtes et défend les intérêts des Canadiens.

La *Loi sur la concurrence* renferme des interdictions en vertu du droit criminel touchant les comportements les plus préjudiciables comme le trucage des offres et les complots en vue de restreindre indûment la concurrence. Ces dispositions sont assujetties à des peines criminelles. Les autres dispositions sont civiles – ou non criminelles – et concernent les pratiques commerciales jugées anticoncurrentielles dans certains cas seulement. Des exemples de cas assujettis à des dispositions civiles concernent les fusions et les abus de position dominante qui pourraient empêcher ou diminuer considérablement la concurrence. Il existe aussi un système optionnel civil et criminel « à deux volets » pour la publicité trompeuse. Les décisions du Tribunal de la concurrence d'interdire ou de modifier une pratique commerciale ou une fusion sont en général les solutions adoptées pour les affaires non criminelles.

Le Canada dispose d'un système d'application de la loi comprenant trois volets : l'enquête, la poursuite et la décision.

À la fin d'une enquête du Bureau, le commissaire décide si la question doit être référée au Tribunal de la concurrence dans le cas d'une affaire non criminelle, ou au procureur général du Canada s'il s'agit d'une affaire criminelle. Si la preuve est insuffisante, l'affaire est abandonnée. Dès qu'une affaire criminelle est renvoyée au procureur général, le Directeur des poursuites pénales peut à sa discrétion déterminer s'il est dans l'intérêt public de porter l'affaire devant les tribunaux.

La *Loi sur le Tribunal de la concurrence* confère des pouvoirs au Tribunal de la concurrence. Ce dernier est habilité à tenir des audiences et à trancher sur des affaires en vertu des dispositions non criminelles de la *Loi sur la concurrence*.

Dans les faits, il est rare que des instances soient portées devant les tribunaux ou le Tribunal de la concurrence. La plupart des litiges sont réglés par consensus, et il y a une série de recours en vertu de la *Loi sur la concurrence* selon la nature et la gravité de l'affaire. Il existe aussi des dispositions concernant le dépôt d'une poursuite pour le recouvrement de dommages-intérêts par des parties privées en vertu de la *Loi sur la concurrence* concernant des affaires criminelles, ainsi qu'une mise à exécution privée retenue devant le Tribunal de la concurrence pour les affaires civiles.

L'évolution du régime de la concurrence canadien

Bien que les lois sur la concurrence au Canada remontent à 1889, le régime actuel est en place depuis 1986, date à laquelle la *Loi sur la concurrence* est entrée en vigueur. Le Parlement a par la suite autorisé des modifications à la Loi en 1992, en 1999, en 2000 et en 2002. En règle générale, ces modifications traitaient de procédures ou de nouvelles questions comme le télémarketing trompeur. La législation continue de faire périodiquement l'objet d'examen par le Parlement et de débats parmi les spécialistes qui s'intéressent à cette question. Bien qu'un examen complet de tous les aspects de la législation dépasse la portée du mandat du Groupe d'étude, quelques sujets pertinents sont discutés ci-après.

Les modifications aux dispositions sur le complot ont été chaudement débattues au cours des dix dernières années. Seuls les complots qui empêchent ou diminuent « indûment » la concurrence sont jugés illégaux au Canada. Des préoccupations ont été soulevées selon lesquelles la disposition actuelle n'empêche pas les agissements anticoncurrentiels, tels les ententes entre les concurrents en vue de fixer les prix et s'attribuer des marchés, des clients ou des produits. Ces préoccupations concernent aussi le fait que les dispositions actuelles pourraient dissuader des entreprises de former des alliances stratégiques favorisant la concurrence. Jusqu'à présent, le débat a surtout porté sur l'élaboration d'un système optionnel « à deux volets » qui définirait les ententes faisant l'objet d'une poursuite au pénal, tout en permettant une procédure non pénale pour les alliances stratégiques et d'autres types d'ententes.

La façon de traiter l'efficacité des fusions a aussi fait l'objet de débats et de projets législatifs. Les débats portent surtout sur l'équilibre entre les gains sur le plan de l'efficacité que les producteurs pourraient obtenir et les pertes que les consommateurs pourraient subir à la suite d'une fusion anticoncurrentielle. Cette question n'a été étudiée en profondeur qu'une seule fois par le Tribunal de la concurrence et les tribunaux, dans le cas de la fusion de Propane ICG Inc. et de Supérieur Propane Inc. entre 1998 et 2002. Depuis 2004, le Bureau de la concurrence a effectué de vastes consultations sur la façon de traiter les efficacités et a commandé plusieurs études indépendantes sur la question⁴⁴.

L'octroi de pouvoirs d'enquête au Bureau ou à un autre organisme gouvernemental indépendant en vue de mener des études de marché est un autre sujet de discussion. À l'heure actuelle, dans le cadre de son rôle de défense d'intérêts, le Bureau mène des études de marché pour évaluer l'état de la concurrence dans divers secteurs de l'économie canadienne. Ceux qui sont favorables à l'octroi de pouvoirs d'enquête formels au Bureau ou à un autre organisme gouvernemental soutiennent qu'une

telle mesure aiderait à obtenir des renseignements complets et précis, permettant ainsi de mieux comprendre le fonctionnement de certains marchés. De telles études de marché officielles sont menées dans plusieurs autres pays. Ceux qui y sont défavorables soutiennent que le Bureau dispose déjà de suffisamment de mécanismes pour mener des études de marché au moyen de renseignements publics et de demandes volontaires d'information des parties intéressées sur le marché. De plus, ces personnes craignent que la distinction entre les études de marché du Bureau et ses activités relatives à l'exécution de la Loi ne soit alors plus difficile à faire.

La dernière question concernant les organismes œuvrant dans le domaine de la concurrence, une question cruciale, consiste à déterminer comment doivent évoluer le mandat, les activités et les opérations de ces organismes afin de s'adapter à l'environnement commercial mondial nouveau et en pleine transformation. L'activité économique mondiale est de plus en plus menée par les multinationales qui cherchent les occasions d'affaires et gèrent leurs entreprises selon une perspective mondiale. Ces multinationales ne tiennent pas nécessairement compte des marchés nationaux ni de la concurrence locale, mais luttent plutôt pour des marchés mondiaux qui dépassent les frontières. Le défi que doivent relever les autorités chargées de la concurrence, au Canada et partout dans le monde, est d'internationaliser suffisamment leurs politiques et leurs mécanismes pour s'adapter à cette nouvelle réalité et continuer à atteindre leurs objectifs de veiller à ce que la concurrence soit loyale et efficace, tant pour les producteurs que pour les consommateurs.

LOI SUR LA CONCURRENCE – QUESTIONS

1. **De quelle façon la politique en matière de concurrence du Canada influe-t-elle sur la compétitivité du pays dans un climat de mondialisation et de libre-échange?**
 2. **Quelles modifications au régime de la concurrence du Canada amélioreraient la compétitivité des entreprises canadiennes dans une économie mondiale? Quelles pratiques exemplaires internationales pourraient, si adoptées, renforcer la compétitivité du Canada en tant que lieu privilégié pour les investissements étrangers?**
 3. **L'attitude du Canada à l'égard des fusions permet-elle d'atteindre le juste équilibre entre l'intérêt pour les consommateurs d'avoir une concurrence forte, d'une part, et la création d'un environnement dans lequel les entreprises canadiennes peuvent prospérer et devenir des concurrents mondiaux, d'autre part?**
-

5. Promouvoir l'investissement direct canadien à l'étranger

Étant donné que le Canada est une petite économie ouverte, sa prospérité repose sur son succès en tant que nation commerçante. Les exportations totales représentent actuellement 36,4 p. 100 de son PIB (2006)⁴⁵.

Le Canada est aussi tributaire des investissements étrangers pour soutenir sa croissance. Tel que précisé précédemment, la valeur de l'IED au Canada représentait 30,4 p. 100 du PIB en 2006, l'un des taux les plus élevés parmi les pays industrialisés⁴⁶. Le taux de l'investissement direct canadien à l'étranger (IDCE) est encore plus élevé, se situant à 35,4 p. 100 du PIB.

Les données révèlent que ce sont les mouvements des investissements qui donnent le ton à la mondialisation, ces derniers ayant augmenté à un taux trois fois plus rapide que celui du PIB mondial et deux fois plus rapide que le mouvement des échanges⁴⁷. Cela va à l'encontre du paradigme traditionnel voulant que ce soit le commerce qui crée des possibilités d'investissement : dans une ère de mondialisation, les investissements directs à l'étranger semblent être l'un des facteurs clés qui stimulent le commerce.

Les États-Unis sont la principale destination de l'IDCE, représentant 42,7 p. 100 de l'IDCE total⁴⁸. Cela n'est pas étonnant étant donné la proximité géographique des deux pays et les dispositions intégratives de l'ALE original et de l'ALENA en vigueur depuis les 20 dernières années. Le Royaume-Uni, qui entretient des liens historiques de longue date avec le Canada, se classe au deuxième rang au chapitre de l'IDCE (11,3 p. 100). Le reste de l'IDCE est réparti entre les pays des Caraïbes, la France, l'Irlande et les Pays-Bas (figure 10)⁴⁹.

L'IDCE est peu important dans les marchés en croissance rapide, comme la Chine, l'Inde et le Brésil. Par exemple, les Canadiens investissent quatre fois plus à la Barbade (7,3 p. 100) qu'au Brésil (1,6 p. 100). En effet, les investissements canadiens dans des économies relativement petites des Caraïbes, soit la Barbade, les Bermudes et les îles Caïmans, représentent 12 p. 100 de l'IDCE total. Par contre, l'IDCE dans des économies importantes et émergentes comme la Chine, l'Inde et le Brésil totalisent moins de 5 p. 100⁵⁰.

Quant aux stratégies d'investissement à l'étranger, les investisseurs canadiens ont au cours des dernières années été sensiblement moins dynamiques que les investisseurs d'autres pays au chapitre des acquisitions à l'étranger. Les investissements canadiens à l'étranger sous forme de fusions et acquisitions

représentaient seulement 31 p. 100 de l'IED extérieur moyen de 2001 à 2006, et seulement 16 p. 100 en moyenne de 2005 à 2006. Plutôt que de prendre la forme de fusions et acquisitions à l'étranger, l'IDCE correspond surtout à d'autres mouvements d'investissement.

L'IDCE est surtout concentré dans le secteur des services financiers (44,1 p. 100), suivi des secteurs de l'énergie, des métaux et des minéraux (23,2 p. 100), ainsi que des services et du commerce de détail (13,0 p. 100) (figure 11)⁵¹. Cette répartition reflète en grande partie les forces traditionnelles des sociétés canadiennes.

L'IDCE affiche donc une croissance soutenue, mais il est concentré dans quelques régions géographiques et secteurs d'activité. Les modifications récentes du taux de change du Canada pourraient créer de nouveaux débouchés. Un enjeu clé pour l'avenir économique du Canada est de réussir à élargir l'envergure et la portée des entreprises et des investisseurs canadiens au sein de l'économie mondiale.

Les obstacles formels

Durant les deux dernières décennies, les obstacles aux investissements directs ont été abaissés dans plusieurs pays d'accueil. Cela est dû en partie aux accords sur le commerce et l'investissement, mais dans une plus large mesure aux changements d'orientation unilatéraux apportés par des pays en vue d'attirer l'IED.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) a pris quelques engagements en matière d'investissement, qui portent surtout sur les mesures interdisant aux membres d'imposer aux investisseurs étrangers des normes de rendement touchant, entre autres, l'emploi ou les cibles d'exportation. L'Accord général sur le commerce des services traite des investissements dans l'industrie des services. Toutefois, les efforts visant à ajouter les investissements comme tel au programme de l'actuel cycle de Doha de négociations sur le commerce international ont été abandonnés en 2003.

Tous les pays membres de l'OCDE se sont engagés à rendre publiques les mesures discriminatoires concernant les investissements, mais pour l'instant il n'y a pas de mécanisme en place pour mettre en œuvre cet engagement.

L'ALE et l'ALENA vont plus loin que les engagements de l'OMC, interdisant effectivement toute nouvelle restriction relative aux investissements directs (à l'exception de quelques industries), tout en laissant au Canada le droit d'examiner les importantes prises de contrôle en vertu de la *Loi sur l'investissement Canada*. De plus, les éléments clés des très nombreux accords bilatéraux sur le commerce et l'investissement en négociation entre le Canada et d'autres pays visent à

protéger et à promouvoir les investissements étrangers par des droits et obligations ayant force obligatoire⁵². Toutefois, ces accords diffèrent sensiblement quant à leur portée et à leur contenu.

Ainsi, bien que le traitement non discriminatoire des investisseurs soit un moteur de la mondialisation, l'institutionnalisation de ce traitement présente des défis.

Les obstacles informels

Des préoccupations ont été soulevées au sujet des obstacles informels ou non institutionnels à l'investissement international érigés par les gouvernements de plusieurs pays. De par leur nature, ces obstacles sont difficiles à repérer et à évaluer, mais plusieurs mesures sont en place pour empêcher des investisseurs étrangers d'acquérir un intérêt important dans une entreprise nationale. Parmi ces mesures, mentionnons les suivantes : des efforts gouvernementaux en vue d'effectuer des fusions d'entreprises nationales afin d'empêcher une prise de contrôle étrangère, le gouvernement détenant ce qu'on appelle des « actions préférentielles » lui permettant de mettre en minorité d'autres investisseurs et d'empêcher ainsi une prise de contrôle étrangère; l'utilisation d'accords à l'amiable entre les propriétaires agissant sous l'influence de l'État ou avec l'encouragement de celui-ci; et l'imposition d'une réglementation très rigoureuse pour restreindre les investissements extérieurs dans certaines entreprises ou certains secteurs de l'industrie. De telles barrières soulèvent des questions de réciprocité dans des économies de marché qui fonctionnent selon des règles juridiques.

La politique canadienne d'investissement extérieur

Par le passé, la politique officielle canadienne visait surtout à promouvoir l'exportation de biens et de services. Tout comme ses principaux concurrents, le Canada a déployé un réseau de commissaires chargés du commerce dans ses missions à l'étranger pour aider les entreprises canadiennes à se lancer sur les marchés étrangers. Au cours des dernières années, des conseillers en investissement se sont ajoutés dans un certain nombre de missions clés, mais leur objectif principal est de promouvoir les investissements étrangers au Canada. Il n'existe pas de mandat quant à la promotion de l'IDCE, même si la nouvelle *stratégie commerciale mondiale* du gouvernement souligne l'importance d'accroître les mouvements des investissements intérieurs et extérieurs pour améliorer la compétitivité et la productivité du Canada dans les années à venir.

Exportation et développement Canada (EDC) et la Corporation commerciale canadienne ont pour rôle d'aider à soutenir financièrement les exportations canadiennes, surtout les grands projets d'infrastructure et les approvisionnements principaux. EDC a pris quelques engagements en matière de financement d'IDCE. Grâce à de nouvelles modifications réglementaires, EDC sera davantage en mesure d'investir dans des fonds privés de capitaux propres et de capital-risque pour aider les entreprises canadiennes à prendre de l'expansion et à croître dans les marchés étrangers, surtout les marchés émergents.

D'aucuns ont soutenu que les efforts canadiens à l'appui de l'IDCE ont été fragmentaires. De nouveaux modèles de gestion axés sur les chaînes de valeur mondiales mettent l'accent sur les engagements commerciaux à l'échelle internationale, qu'il s'agisse d'investissements (intérieurs et extérieurs), de maillages en innovation ou d'exportations traditionnelles. Les pressions concurrentielles exercées sur les entreprises en vue d'investir à l'étranger augmentent.

PROMOUVOIR L'INVESTISSEMENT DIRECT CANADIEN À L'ÉTRANGER – QUESTIONS

1. **Quels obstacles, formels ou informels, les entreprises canadiennes doivent-elles franchir au moment d'effectuer des investissements et des acquisitions à l'étranger?**
 2. **Comment le gouvernement devrait-il adapter ses politiques pour promouvoir les investissements directs et les acquisitions à l'étranger par des Canadiens? Existe-t-il des mesures adoptées par d'autres pays qui sont pertinentes pour le Canada?**
 3. **Existe-t-il des politiques ou mesures qui seraient utiles pour relever les défis particuliers auxquels les petites et moyennes entreprises doivent faire face lorsqu'elles veulent devenir des concurrents sur la scène internationale et participer à des chaînes de valeur mondiales?**
 4. **Quelles incidences un dollar canadien ayant une valeur plus élevée a-t-il sur l'investissement direct canadien à l'étranger?**
-

6. Attirer le talent, les capitaux et l'innovation

Depuis plusieurs dizaines d'années, l'IED contribue fortement à la performance économique du Canada. La valeur de l'IED au Canada est plus élevée que celle enregistrée par plusieurs de ses concurrents⁵³. Par le passé, à cause des tarifs élevés du Canada, l'IED était le principal moyen d'accéder au marché canadien, créant ainsi une « économie de succursales ».

Suite à une série de négociations commerciales et aux accords sur le libre-échange, les tarifs ont été abaissés et plusieurs entreprises détenues par des intérêts étrangers ont rationalisé leur production au Canada pour les marchés nord-américains et mondiaux.

Le modèle de succursales a été remplacé par celui de la chaîne de valeur mondiale, dans laquelle la R-D, la conception et la production sont effectuées en divers endroits. Aujourd'hui comme à l'avenir, la clé du succès économique d'un pays dépend de la participation à ces chaînes de valeur mondiales gérées par de grandes multinationales, de propriété nationale ou étrangère.

Un pays possédant un petit marché intérieur, comme le Canada, se doit de participer à ces chaînes de valeur mondiales. À cet égard, la documentation publiée sur l'économie démontre de plus en plus que les multinationales, peu importe le pays d'origine du dirigeant, surclassent les entreprises nationales à bien des égards, notamment sur le plan de l'innovation, de la rémunération, de la productivité, des exportations et des bénéfices.

Plusieurs entreprises canadiennes obtiennent les avantages d'une multinationale en investissant à l'étranger. Toutefois, pour plusieurs d'entre elles, cet avantage est obtenu par l'IED. De même, une fois que les petites et moyennes entreprises atteignent une taille donnée, la meilleure option pour que les propriétaires fassent des gains et que les employés élargissent leurs perspectives de carrière consiste à se joindre à une structure organisationnelle d'envergure mondiale. Le défi du Canada, pour ses multinationales établies au pays et pour attirer l'IED, est de créer un climat susceptible d'attirer les activités de plus grande valeur.

Affaires étrangères et Commerce international Canada fait connaître les avantages qu'offre le Canada en tant qu'endroit privilégié où investir et offre des services aux investisseurs potentiels. Un réseau de conseillers en investissements en poste à l'étranger fait la promotion des investissements dans des secteurs prioritaires canadiens à partir de marchés clés.

Les meilleures pratiques nationales

Au chapitre de l'élaboration de politiques favorables aux investissements intérieurs par des intérêts étrangers, deux pays industrialisés se comparent au Canada : l'Irlande et l'Australie.

Le gouvernement irlandais a adopté une stratégie proactive en restructurant ses politiques économiques pour rendre le pays plus attrayant aux yeux des investisseurs. Un élément clé de sa stratégie a été de réduire sensiblement son taux d'imposition des sociétés, voulant ainsi attirer les sociétés étrangères grâce à un régime fiscal concurrentiel. Les Irlandais sont très ouverts aux investissements dans leur pays, et recherchent même activement des sociétés et des investisseurs étrangers. Estimant que les sociétés et les investisseurs mondiaux ne visent pas qu'un seul marché national, l'Irlande s'est aussi fait connaître comme l'endroit à partir duquel accéder à l'important marché qu'est l'Union européenne. De plus, le gouvernement irlandais accorde une grande priorité à l'investissement dans l'éducation et la formation, reconnaissant ainsi l'importance d'une main-d'œuvre qualifiée. Depuis 1990, le PIB par habitant de l'Irlande, qui était l'un des plus faibles de l'OCDE, est passé au 4^e rang de l'ensemble des pays membres de cette organisation⁵⁴.

L'Australie, pour sa part, est un pays présentant plusieurs similitudes avec le Canada, surtout comme pays essayant d'atteindre un juste équilibre entre deux objectifs : attirer des investissements étrangers et continuer de développer son industrie nationale. Depuis le milieu des années 1990, l'Australie a montré un ferme engagement à adopter des mesures sur la compétitivité, un engagement qui se reflète non seulement au sein de son gouvernement fédéral, mais aussi à l'échelle de ses États. Des réformes structurelles et institutionnelles apportées à son régime de concurrence, ainsi que des efforts soutenus et continus d'examen et de réforme reflètent l'engagement de l'Australie à s'adapter au nouveau climat concurrentiel mondial. Ces efforts de réforme structurelle se sont caractérisés par la création en 1998 d'une commission sur la productivité, qui continue d'apporter une grande contribution à la compétitivité australienne, tant sur le plan des processus que des conseils au gouvernement⁵⁵.

L'avenir

Comment le Canada peut-il lutter à grande échelle pour obtenir des investissements? Devrait-il se concentrer principalement sur les investissements visant le marché nord-américain? Depuis l'entrée en vigueur des accords de libre-échange il y a près de 20 ans, le Canada n'a pas été l'endroit privilégié où investir en Amérique du Nord. En fait, la part canadienne de la valeur de l'IED nord-américain intérieur a chuté, passant de plus de 40 p. 100 en 1980 à 16,3 p. 100 en 2005 (figure 12)⁵⁶.

Un élément important du contexte nord-américain est la ratification par les États-Unis et le Mexique d'accords bilatéraux de commerce et d'investissement avec plusieurs pays, à la fois dans notre hémisphère et ailleurs. Ainsi, les États-Unis et le Mexique ont l'avantage d'être des carrefours d'investissement s'étendant vers bon nombre de marchés de libre-échange.

Néanmoins, dans un contexte nord-américain où le Canada ne représente que 10 p. 100 du marché canado-américain, il faut bénéficier d'énormes avantages économiques pour investir au Canada en vue d'exporter aux États-Unis, afin de compenser les risques potentiels associés au passage de la frontière. Malheureusement, depuis les événements du 11 septembre, ce risque est plus élevé que jamais, surtout pour les produits manufacturés et leurs composants intermédiaires. Ces défis sont amplifiés par des querelles frontalières qui surviennent régulièrement entre les deux pays. Un passage de la frontière canado-américaine sans heurts est un facteur important pour la compétitivité du Canada dans le marché nord-américain.

Voici d'autres facteurs qui influent sur les décisions en matière d'investissement :

- le climat macroéconomique;
- l'infrastructure économique;
- l'infrastructure du savoir;
- le capital humain;
- les politiques fiscales;
- l'accès au capital et son coût;
- le cadre de réglementation;
- la qualité de la gestion et la culture d'entreprise;
- les indicateurs de la qualité de vie;
- les coûts de l'énergie.

Le Conference Board du Canada et l'Institute on Competitiveness and Prosperity ont déterminé que plusieurs de ces facteurs sont importants pour rendre un pays attrayant aux yeux des investisseurs.

ATTIRER LE TALENT, LES CAPITAUX ET L'INNOVATION – QUESTIONS

1. **Comment le Canada peut-il mieux promouvoir l'EID au pays? Quelles modifications à sa politique pourraient contribuer à atteindre cet objectif?**
 2. **En particulier, quelle combinaison de modifications devraient être apportées aux politiques pour faire du Canada le point d'entrée privilégié sur le marché nord-américain pour les activités à valeur ajoutée des entreprises autres que nord-américaines, et l'endroit de choix où s'établir?**
 3. **La modernisation des lois sur la concurrence et l'investissement suffirait-elle pour attirer l'IED au Canada? À quels autres priorités et enjeux politiques le gouvernement devrait-il prêter attention?**
 4. **Quelles incidences un dollar canadien ayant une valeur plus élevée a-t-il sur l'attrait concurrentiel du Canada pour les investisseurs?**
 5. **Quelles autres mesures pourraient être prises au Canada afin d'encourager un examen continu de la performance du pays en matière de concurrence, d'investissement et de productivité, en vue de maintenir sa compétitivité?**
-

7. *Aller de l'avant*

Les enjeux et questions soulevés dans le présent document sont variés et complexes. Néanmoins, ils influent directement sur les perspectives économiques du Canada dans les années à venir. La prospérité et la qualité de vie dont profitent les Canadiens ont été soutenues par une bonne performance économique. Les entreprises canadiennes continueront de subir des pressions concurrentielles de la part non seulement de sources traditionnelles, mais aussi de nouveaux concurrents mondiaux en plein essor. Pour que le Canada puisse compter sur les importants débouchés de la nouvelle économie mondiale, il doit déterminer comment faire face aux défis que présente une concurrence mondiale féroce.

La compétitivité du Canada ne peut être améliorée par une seule politique, tout comme il n'existe pas de recette miracle pour accélérer la croissance économique dans un environnement mondial en pleine évolution. Le Groupe d'étude se penchera sur la *Loi sur l'investissement Canada* pour s'assurer qu'elle apporte de façon efficace des avantages économiques aux Canadiens et pour examiner les restrictions que le Canada impose actuellement à la propriété étrangère dans certains secteurs. Le Groupe d'étude examinera aussi la *Loi sur la concurrence* pour veiller à ce que le Canada trouve un juste équilibre entre les nouveaux défis de la concurrence mondiale et le maintien de l'intérêt national envers une saine concurrence.

Le Groupe d'étude a pour objectif de faire des recommandations publiques en vue d'améliorer le climat concurrentiel au Canada. Au bout du compte, ce seront entre autres l'engagement et l'ambition du secteur privé canadien, de même que la vision des dirigeants et des administrateurs canadiens, qui permettront d'améliorer la compétitivité du Canada.

Pour s'acquitter de son mandat, le Groupe d'étude cherchera à obtenir la meilleure preuve et expertise possible. Dans le cadre de ses délibérations, il commandera des études et engagera des chercheurs reconnus pour mener des études d'évaluation sur les politiques. Les activités de recherche du Groupe d'étude seront axées sur les questions et les domaines d'enquête les plus pertinents à son mandat, et sur des renseignements qui ne sont pas aisément disponibles auprès de sources connues. Tous les résultats de ces recherches seront rendus publics.

Le Groupe d'étude se penchera aussi sur les politiques en matière de concurrence et les régimes d'investissement utilisés par les partenaires commerciaux du Canada et par d'autres nations. Il tiendra compte de cet examen des meilleures pratiques internationales au moment de faire ses recommandations au gouvernement.

Le Groupe d'étude admet par ailleurs qu'il n'agit pas seul. D'autres organismes et particuliers travaillent sur des enjeux liés à la compétitivité du Canada. Le Groupe d'étude suivra donc avec attention les initiatives de recherche déjà en cours.

Le processus de consultation

Les enjeux et questions présentés dans le document décrivent les domaines principaux sur lesquels le Groupe d'étude veut obtenir des commentaires des Canadiens. Le Groupe d'étude est déterminé à entendre un vaste éventail d'intéressés sur les enjeux et à recevoir leurs commentaires sur les sujets relevant de son mandat.

Le Groupe d'étude mènera donc des consultations auprès des Canadiens dans l'ensemble du pays. Le présent document servira de guide durant le processus de consultation, définira le contexte dans lequel le Groupe d'étude effectuera son examen et encadrera les enjeux discutés. Il décrit à la fois les questions générales importantes et les aspects précis de la politique sur lesquels le Groupe d'étude veut obtenir des commentaires des groupes d'intéressés et des particuliers.

Étant donné l'étendue des enjeux et le nombre de parties intéressées, les mémoires seront le principal moyen pour les Canadiens de faire leurs commentaires. Dans le cadre de son processus de consultation, le Groupe d'étude participera à une série de rencontres avec des parties intéressées de toutes les régions du pays pour entendre leurs opinions bien réfléchies sur la concurrence et le régime d'investissement au Canada. Le Groupe d'étude reconnaît qu'étant donné le temps qui lui a été alloué pour soumettre son rapport, il ne lui sera pas possible de rencontrer tous les groupes et toutes les personnes qui s'intéressent aux enjeux présentés dans le présent document. Les mémoires recevront toute son attention, et seront un élément essentiel dont le Groupe d'étude tiendra compte au moment de formuler ses recommandations.

Le Groupe d'étude s'intéresse aussi beaucoup aux incidences de questions connexes relevant des provinces et des territoires et cherchera à obtenir les commentaires des gouvernements provinciaux et territoriaux.

Dans le cadre de son examen, le Groupe d'étude aimerait recevoir des mémoires de toutes les parties intéressées. Ces mémoires, qui comporteront au plus 20 pages (y compris les pièces jointes) doivent être remis au plus tard le 11 janvier 2008. Pour assurer la transparence du processus, les mémoires, qu'ils soient reçus sous forme électronique ou imprimée, seront affichés sur le site Web du Groupe d'étude (www.etudeconcurrency.ca). Les mémoires peuvent être soumis en français ou en anglais.

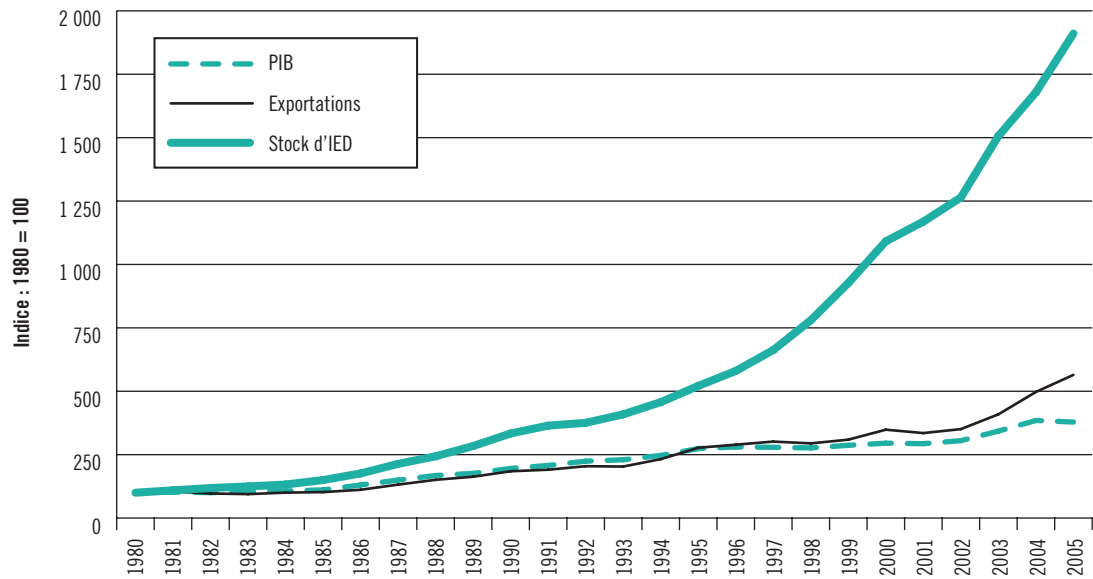
Les mémoires doivent être adressés au Groupe d'étude de la façon suivante :

Par courriel – etudeconcurrency@ic.gc.ca

Par la poste – Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence
280, rue Albert, 10^e étage
Ottawa ON K1A 0H5

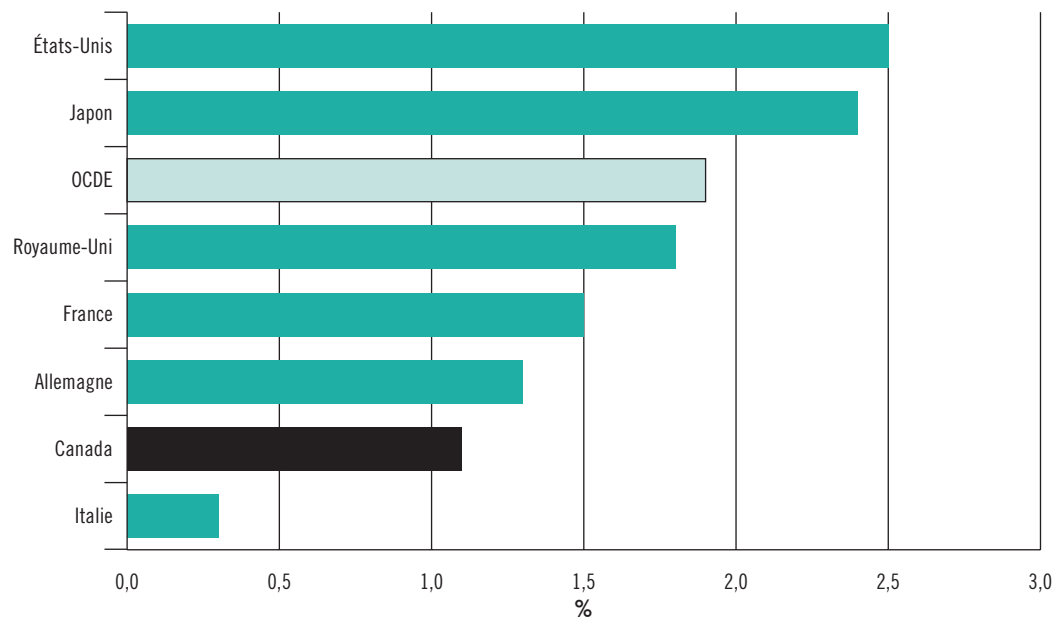
Annexe 1 – Graphiques et tableaux

Figure 1 – Stock d'IED, exportations et PIB à l'échelle mondiale, de 1980 à 2005 (indice : 1980=100)



Source : CNUCED 2005, tel que donné par le ministère des Finances Canada.

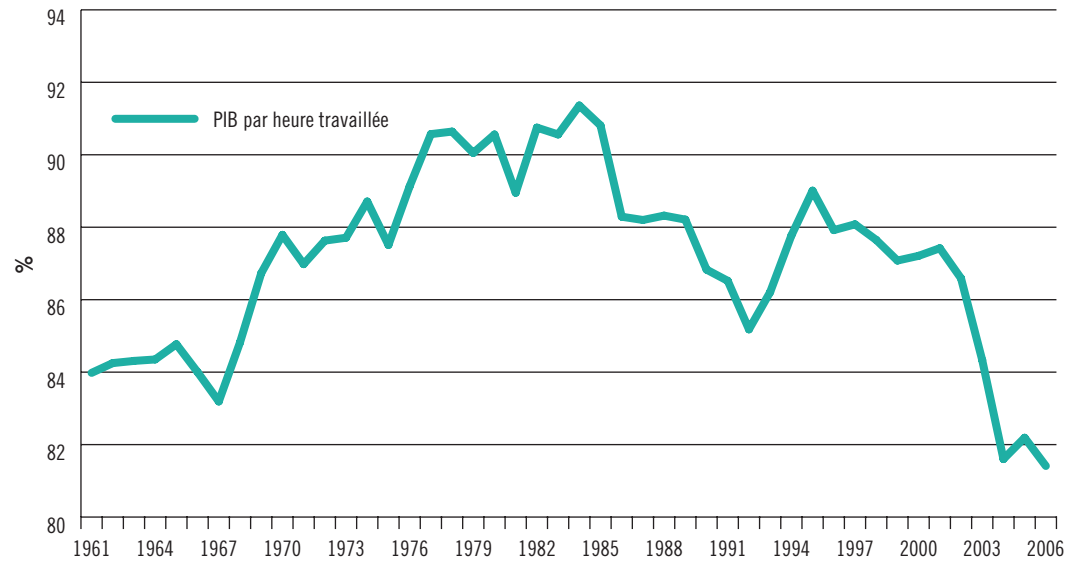
Figure 2 – Croissance annuelle moyenne de la productivité de la main-d'œuvre, de 2001 à 2005 (en %)



Source : OCDE, *Factbook 2007*.

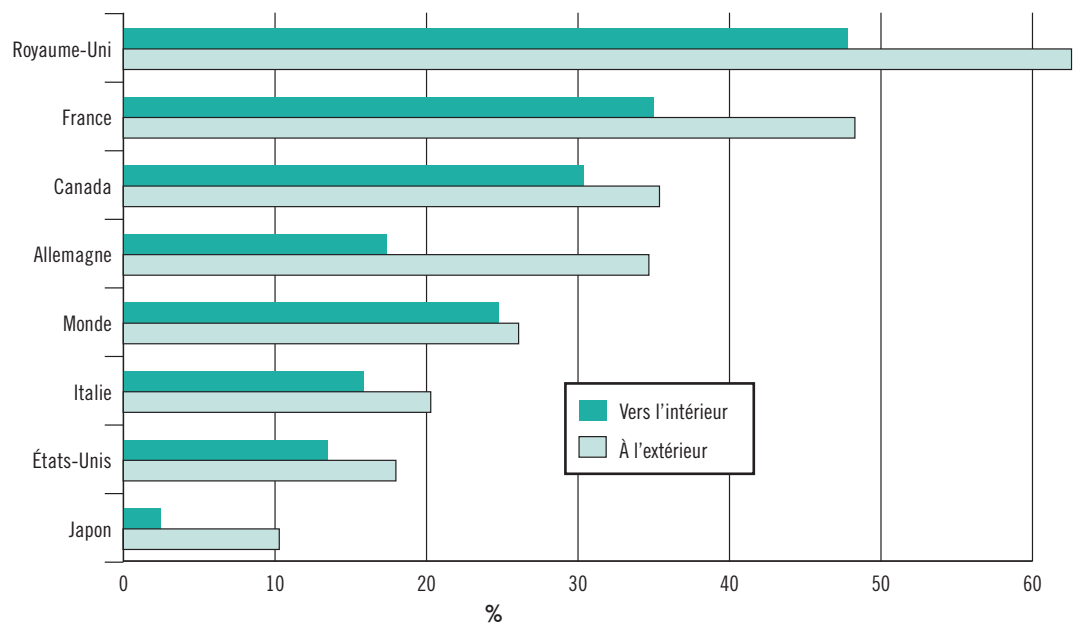
Croissance de la productivité annuelle de la main-d'œuvre par heure de travail.

Figure 3 – Productivité relative du travail dans l'ensemble de l'économie canadienne, de 1961 à 2006 (Canada par rapport aux États-Unis)



Source : Centre d'étude des niveaux de vie, *Aggregate Income and Productivity Trends : Canada vs United States, 1961-2006*.

Figure 4 – Valeur de l'IED en pourcentage du PIB, pays du G7, 2006



Source : CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2007*, Annexe, tableau B.3.

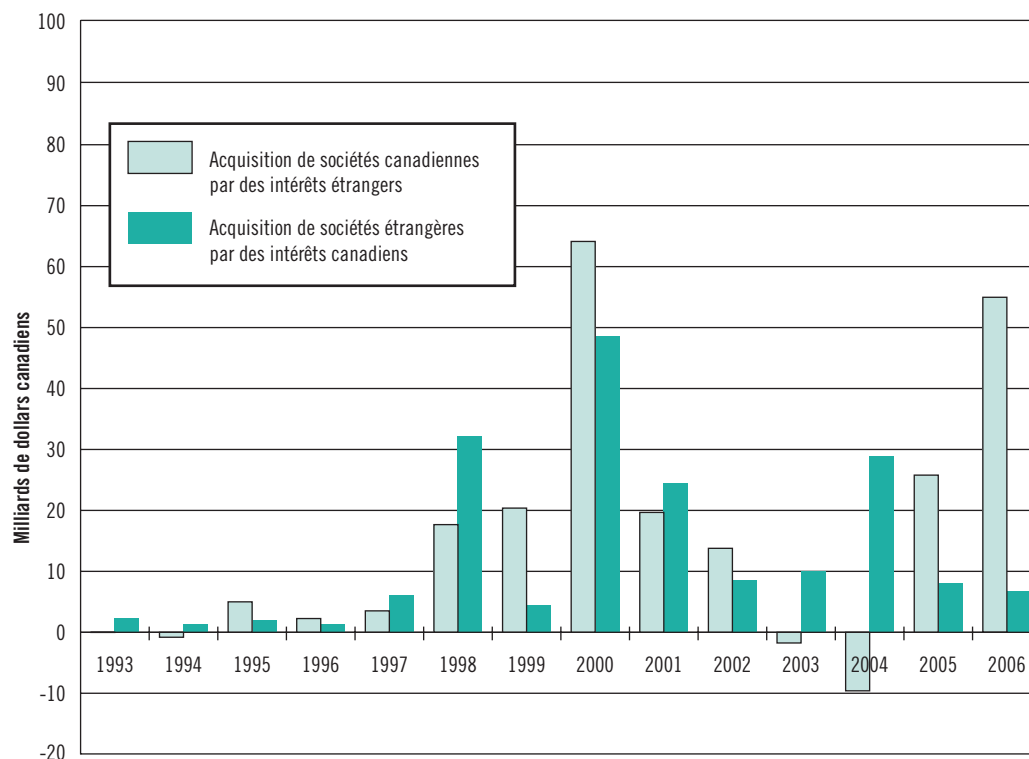
Figure 5 – IED au Canada, selon les 10 principales sources, 2006 (milliards de dollars canadiens)

Région	1995	2005	2006	Part mondiale en 1995	Part mondiale en 2006
Monde	168,2	407,6	448,9	100	100
États-Unis	112,9	259,0	273,7	67,2	61,0
Royaume-Uni	14,1	30,0	39,0	8,4	8,7
France	5,7	28,4	29,5	3,4	6,6
Pays-Bas	6,3	22,1	22,6	3,7	5,0
Suisse	3,4	13,2	14,1	2,0	3,1
Japon	7,0	10,5	11,3	4,2	2,5
Allemagne	5,0	9,6	9,9	3,0	2,2
Brésil	0,3	3,1	9,4	0,2	2,1
Luxembourg	0,1	3,7	5,8	0,1	1,3
Bermudes	1,6	2,9	3,5	1,0	0,8

Source : Statistique Canada, Bilan des investissements internationaux du Canada, Investissement direct canadien à l'étranger et investissement direct étranger au Canada, par pays, valeurs annuelles (en dollars), CANSIM, tableau 376-0051.

Figure 6 – Fusions et acquisitions canadiennes au pays et à l'étranger, de 1993 à 2006

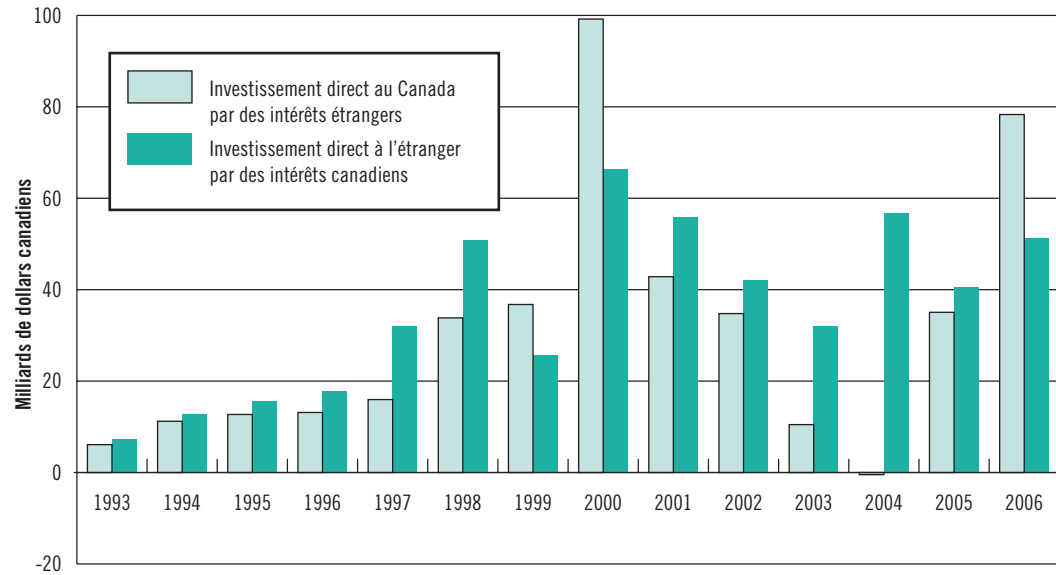
(milliards de dollars canadiens)



Source : Statistique Canada, CANSIM, tableau 376-0016.

L'attribution d'une valeur négative à des activités de fusions et acquisitions canadiennes intérieures pourrait indiquer le rapatriement net des actifs d'entreprises détenues par des intérêts étrangers opérant au Canada. Les fusions et acquisitions intérieures sont, aux fins de la balance des paiements internationaux, la différence entre la vente d'intérêts présents au Canada et l'acquisition d'intérêts dans des investissements directs par des non-résidents.

Figure 7 – Mouvements de l'IED au Canada et investissement direct canadien, de 1993 à 2006
(milliards de dollars)



Source : Statistique Canada, CANSIM, tableau 376-0016.

Figure 8 – Fusions et acquisitions canadiennes transfrontalières*, de 1994 à 2007
(cumul de l'année**)

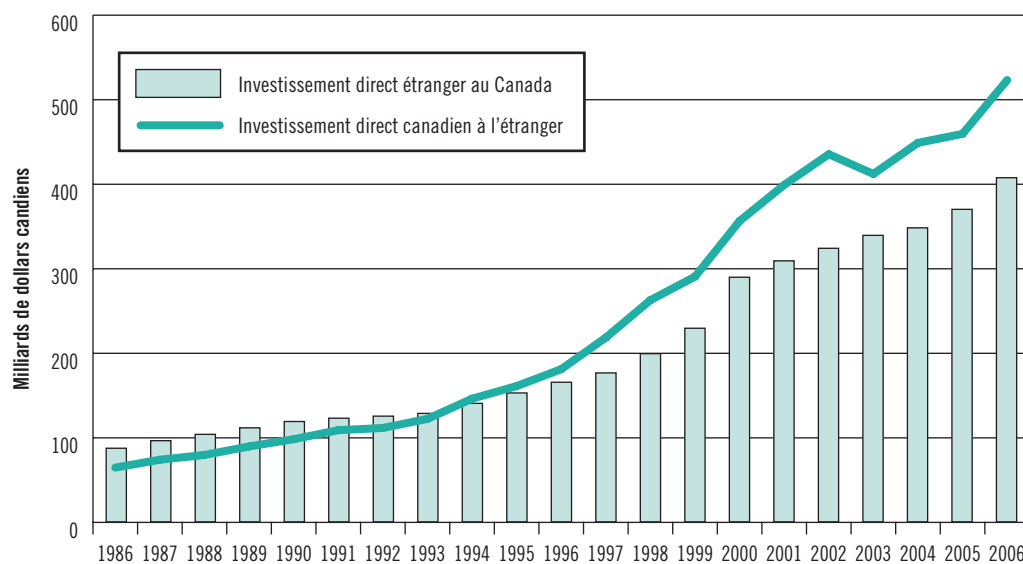
	Acquisitions par des Canadiens à l'étranger		Acquisitions par des étrangers au Canada	
	N ^{bre} de transactions	Valeur (en millions de dollars canadiens)	N ^{bre} de transactions	Valeur (en millions de dollars canadiens)
1994	277	11 693	151	12 186
1995	212	22 226	169	31 352
1996	284	23 361	178	18 423
1997	324	29 289	186	29 851
1998	332	58 125	205	28 662
1999	296	51 103	227	39 802
2000	333	57 447	278	102 807
2001	253	35 009	175	52 476
2002	263	30 039	135	13 889
2003	252	49 982	100	16 950
2004	279	55 946	119	24 328
2005	413	39 058	147	63 880
2006	533	89 744	188	114 091
2007 (cumul de l'année)	278	64 348	129	155 014
Total	4 329	617 370	2 387	703 711

Source : Financial Post Crosbie, base de données *Mergers & Acquisitions in Canada*.

*Les données s'appuient sur des annonces. Elles comprennent les achats minoritaires d'actions représentant une participation de plus de 10 p. 100, excluant les annonces de moins de 1 million de dollars. Elles sont ajustées pour tenir compte des enchères de prix, des soumissions concurrentes et des offres retirées ou refusées.

** Jusqu'au 30 juillet 2007.

Figure 9 – IED au Canada, de 1986 à 2006 (milliards de dollars canadiens)



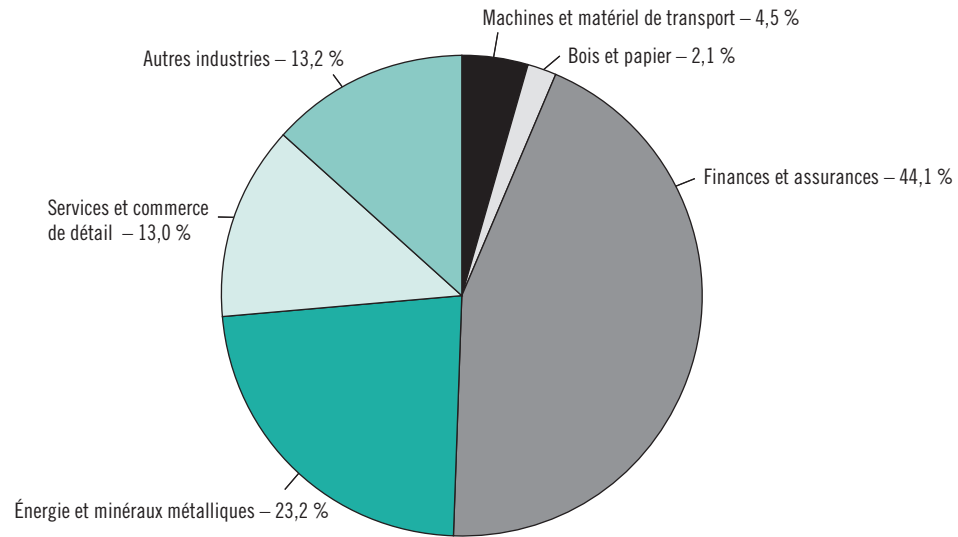
Source : Statistique Canada, « Investissement direct étranger », *Le Quotidien*, le 9 mai 2007.

Figure 10 – Investissement direct canadien à l'étranger, selon les 10 principaux pays, 2006 (milliards de dollars canadiens)

Région	1995	2005	2006	Part mondiale en 1995	Part mondiale en 2006
Monde	161,2	459,6	523,3	100,0	100,0
États-Unis	84,6	204,6	223,6	52,4	42,7
Royaume-Uni	16,4	48,9	59,0	10,2	11,3
Barbade	5,8	33,6	38,4	3,6	7,3
Irlande	5,9	19,9	24,7	3,7	4,7
France	2,5	14,5	16,9	1,6	3,2
Bermudes	3,0	12,8	15,6	1,9	3,0
Pays-Bas	2,3	10,6	12,1	1,4	2,3
Hongrie	0,1	7,1	9,9	0,1	1,9
Australie	3,1	8,0	9,6	1,9	1,8
Allemagne	2,6	7,2	9,4	1,6	1,8

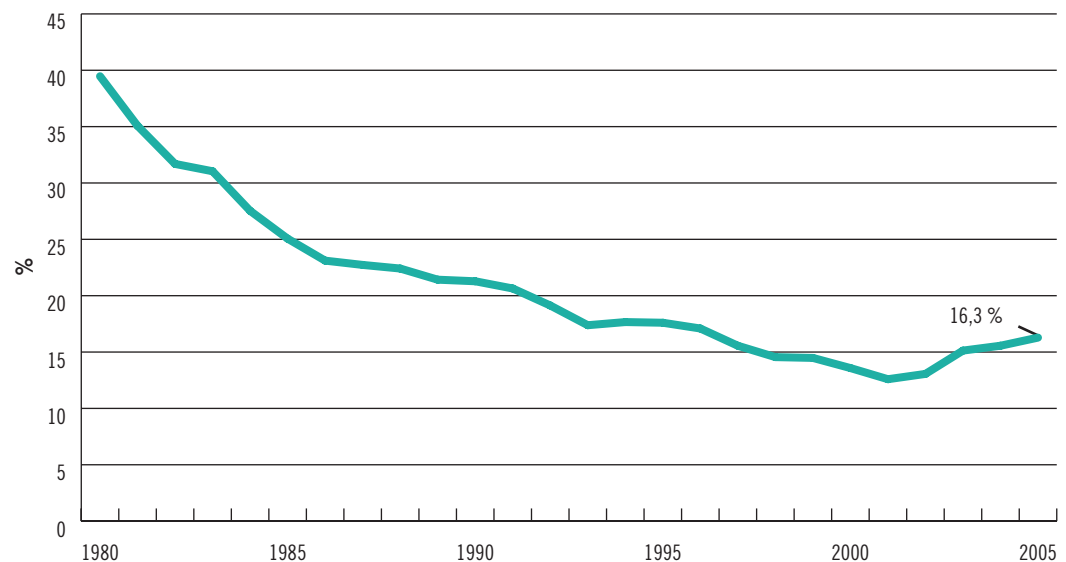
Source : Statistique Canada, Bilan des investissements internationaux du Canada, Investissement direct canadien à l'étranger et investissement direct étranger au Canada, par pays, valeurs annuelles (en dollars), CANSIM, tableau 376-0051.

Figure 11 – Investissement direct canadien à l'étranger, par industrie, 2006



Source : Affaires étrangères et Commerce international Canada, *Le point sur le commerce en 2007*.

Figure 12 – Part canadienne de l'IED nord-américain*, de 1980 à 2005



Source : CNUCED, base de données sur l'investissement étranger direct (www.cnuccd.org).

*Le Mexique faisant partie de l'Amérique du Nord.

Annexe 2 – Régimes sectoriels d'investissement au Canada

En vertu de la *Loi sur Investissement Canada*, les acquisitions d'entreprises canadiennes par des non-Canadiens sont assujetties, dans six secteurs de l'économie canadienne, à un examen à des seuils inférieurs. Le Canada dispose en outre d'une législation ou de restrictions sectorielles touchant la propriété étrangère dans les secteurs des télécommunications, des industries culturelles, de la radiodiffusion, des services de transport et de la production d'uranium⁵⁷. Par ailleurs, le secteur des services financiers est assujéti à des restrictions à la propriété d'application générale, mais ne fait l'objet d'aucune restriction touchant la propriété étrangère.

Télécommunications

La décision d'imposer des restrictions sur les investissements étrangers dans le secteur des télécommunications a été prise lors des négociations entourant l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE), pour refléter les restrictions déjà imposées par les Américains et veiller à ce que celles-ci soient « automatiquement enchâssées » dans l'ALE. Les restrictions étaient aussi le reflet de préoccupations plus générales sur la garantie d'avantages économiques. D'autres facteurs, pris en compte dans les objectifs de politique de la *Loi sur les télécommunications*, sont que les systèmes de télécommunications sont essentiels pour sauvegarder la structure sociale et économique du Canada et qu'une concurrence plus grande amènerait les fournisseurs de service canadiens à utiliser les installations canadiennes. Les restrictions avaient aussi pour objectif de répondre aux préoccupations grandissantes à l'égard de la sécurité nationale et de l'utilisation d'installations de télécommunications à des fins criminelles ou terroristes.

En vertu de la *Loi sur les télécommunications* (dont est responsable le ministre de l'Industrie), une entreprise est considérée comme une entreprise de télécommunications canadienne si elle est la propriété de Canadiens et sous contrôle canadien⁵⁸. Le *Règlement sur la propriété et le contrôle des entreprises de télécommunication canadiennes* stipule par ailleurs que la propriété effective canadienne de sociétés de portefeuille d'entreprises de télécommunications canadiennes doit s'établir à au moins 66,66 p. 100 des actions avec droit de vote. Un règlement correspondant a été adopté en vertu de la *Loi sur la radiocommunication*, qui régleme les transporteurs de radiocommunications, et rend cette exigence obligatoire avant

l'émission d'une licence radio. Les exigences en vertu de la *Loi sur la radiocommunication* sont identiques à celles de la *Loi sur les télécommunications* et sont appliquées par Industrie Canada. En vertu des deux lois, les entreprises ne peuvent être sous le contrôle effectif de non-Canadiens. Des règlements similaires sont en vigueur dans le domaine de la radiodiffusion. Les restrictions touchant la propriété et le contrôle en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* s'appliquent souvent en parallèle à celles de la *Loi sur les télécommunications* et de la *Loi sur la radiocommunication*, puisque plusieurs entreprises de télécommunications ont obtenu des licences ou distribuent des services en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Les comparaisons avec d'autres pays membres de l'OCDE indiquent que le Canada possède un régime d'investissement étranger dans le secteur des télécommunications assez restrictif (seules l'Australie, la Chine et l'Afrique du Sud possèdent des régimes similaires ou plus restrictifs). Toutefois, bien que certains pays n'aient pas de restrictions explicites concernant l'investissement étranger, ils exercent une participation publique au capital de transporteurs de services fixes principaux (par exemple, la France, l'Allemagne, la Suède et la Finlande) ou se fient à d'autres barrières informelles. Ces barrières informelles peuvent être un examen de la sécurité nationale (par exemple, le comité sur l'investissement étranger aux États-Unis), la mise en place de licences ou de régimes de réglementation assurant un contrôle discrétionnaire des investissements étrangers, ou l'imposition de conditions.

Radiodiffusion

Les gouvernements nationaux ont tous leur propre façon de réglementer la propriété étrangère dans l'industrie de la radiodiffusion puisque dans chaque pays, le système de radiodiffusion fonctionne dans un milieu social ou culturel et un marché concurrentiel différents. Au Canada, la politique en matière de radiodiffusion relève du ministre du Patrimoine canadien. Bien que certains pays industrialisés n'ont aucune restriction en place, d'autres, tels les États-Unis, la France et le Japon imposent des restrictions quant à la propriété des radiodiffuseurs en direct. Au Canada, la population peu élevée et diversifiée ainsi que la disponibilité des stations américaines diminuent la capacité des forces du marché à assurer à elles seules la prestation d'un éventail d'émissions de nouvelles et de divertissement canadiennes dans les deux langues officielles. Les règlements sur la propriété canadienne relatifs à la radiodiffusion et à la distribution de services de radiodiffusion, établis en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*⁵⁹, veillent à ce que les émissions canadiennes de nouvelles et de divertissement présentent un point de vue canadien et soient réalisées à l'intention d'un auditoire canadien.

Industries culturelles

Étant donné que le marché canadien est diversifié et relativement petit et que ses entreprises culturelles sont petites par rapport à leurs concurrents mondiaux, les gouvernements successifs du Canada ont fondé leur politique officielle dans ce domaine sur la prémisse que les forces du marché ne suffisent pas à elles seules à assurer la disponibilité d'un éventail acceptable de produits culturels canadiens.

Des exemptions culturelles contenues dans les accords commerciaux internationaux, tels l'ALENA, reconnaissent que les biens culturels sont différents des autres produits. La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO réaffirme le droit des pays à mettre en œuvre des mesures visant à protéger et à promouvoir les expressions culturelles. Le Canada permet des investissements étrangers dans la plupart des industries culturelles. Dans les secteurs où des mesures stratégiques sont implantées, le gouvernement tient à jour des politiques ciblées propres à chacun de ces secteurs en vertu de la *Loi sur l'investissement Canada*, plutôt qu'une seule politique générale.

Au Canada, les politiques qui appuient la culture relèvent du ministre du Patrimoine canadien. Le Canada n'est pas le seul à imposer des mesures. D'autres pays utilisent une combinaison de mesures pour contribuer au développement de produits culturels nationaux et à leur soutien, comme des programmes de financement direct, des restrictions touchant les investissements étrangers ou des crédits d'impôt.

Les domaines comportant des politiques sont les secteurs de l'édition, de la distribution et de la vente au détail de livres; le secteur de la publication de périodiques et de journaux; ainsi que le secteur de la distribution des films. Ces politiques interdisent en général l'acquisition d'une entreprise de propriété canadienne existante et interdisent ou établissent des conditions pour la création de nouvelles entreprises.

Les investissements étrangers dans l'industrie de l'enregistrement sonore, les secteurs de la distribution et de la vente au détail de périodiques et de journaux, ainsi que les secteurs de la production, de la présentation et de la vente de films doivent satisfaire aux critères de « l'avantage net » de la *Loi sur l'investissement Canada*.

Services de transport

Des accords aériens bilatéraux régissent en grande partie les relations dans le domaine du transport aérien international. Ces accords sont considérés comme des traités et, pour la plupart, comprennent des clauses nationales de désignation qui stipulent que seuls les transporteurs aériens étant « la propriété substantielle ou sous le contrôle effectif » de leur gouvernement ou de ressortissants du pays peuvent être autorisés à exploiter des services aériens. Étant donné qu'il n'existe pas de définition reconnue internationalement du concept de « propriété substantielle et contrôle effectif », les pays signataires peuvent choisir la façon de l'interpréter.

En vertu de la *Loi sur les transports au Canada*, qui relève du ministre des Transports, la propriété et le contrôle des actions avec droit de vote détenues par des non-Canadiens dans un transporteur aérien canadien ne peut dépasser 25 p. 100. Notamment, un transporteur aérien canadien doit être sous le contrôle « effectif » de Canadiens, et des Canadiens doivent détenir et contrôler au moins 75 p. 100 des actions avec droit de vote d'un transporteur aérien étant autorisé à offrir des services au Canada. L'Office des transports du Canada a mis en place un mécanisme qui permet de déterminer si un transporteur canadien satisfait aux exigences sur la propriété et le contrôle de fait. Il est à noter que le gouverneur en conseil peut accroître par règlement le pourcentage de propriété étrangère, pour le porter à 49 p. 100 par exemple.

Sur le plan international, certains pays ont assoupli leurs restrictions et permettent que des intérêts étrangers détiennent jusqu'à 49 p. 100 de la propriété de leurs transporteurs aériens. La Chine et l'Inde en sont des exemples. De plus, les transporteurs aériens n'offrant que des services nationaux peuvent être entièrement détenus par des intérêts étrangers dans certaines entités administratives, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande (sous réserve de satisfaire à des critères d'intérêt national) et l'Union européenne (marché intérieur).

Production d'uranium

La plupart des pays dotés d'importants programmes nucléaires ou d'uranium possèdent de solides politiques et programmes pour protéger et soutenir leurs industries nationales. Le Canada restreint la participation des « non-résidents » au capital d'une entreprise exploitant de l'uranium à 49 p. 100 au stade de la première production. Un taux de participation plus élevé des non-résidents est permis si l'on peut établir que le projet demeure sous contrôle canadien. Le ministre des Ressources naturelles peut aussi accorder une exemption, qui doit

être approuvée par le cabinet, lorsqu'il est clairement démontré qu'aucun partenaire canadien n'a pu être trouvé. Il n'y a pas de restrictions à l'égard de la prospection uranifère par des entités étrangères.

Les politiques en vigueur dans les autres pays comprennent notamment des interdictions ou des restrictions en matière d'investissement à certaines étapes, voire à toutes les étapes, du cycle du combustible nucléaire; des contrôles sur l'accès à la technologie; l'intervention sur le marché par des politiques d'approvisionnement; ou encore une intervention politique directe. Aux États-Unis, les investissements étrangers se limitent à l'enrichissement de l'uranium et aux centrales nucléaires. La Chine et le Brésil interdisent tout simplement les intérêts étrangers.

Services financiers

Des institutions financières fédérales, comme les banques et les compagnies d'assurances, jouent un rôle de premier plan dans l'économie canadienne à titre d'intermédiaires financiers pratiquant l'allocation de crédits, la protection de dépôts et d'autres épargnes, ainsi que la gestion du risque. En raison de ce rôle et de l'importance de limiter les préoccupations touchant la prudence, les banques et les compagnies d'assurance sont assujetties à un cadre de réglementation unique.

À ce chapitre, les institutions financières fédérales sont assujetties à certaines restrictions applicables à la propriété et à la résidence⁶⁰. Fait important, ce secteur ne fait pas l'objet de restrictions quant à la propriété étrangère : les mêmes règlements s'appliquent aux investisseurs étrangers et canadiens. Toutefois, la propriété des grandes banques et des compagnies d'assurance-vie démutualisées doit être largement répartie. Ces règlements visent à limiter le risque de transactions d'initiés afin de diminuer le risque de faillite des plus grandes institutions canadiennes au détriment de l'ensemble du système financier. En outre, l'exigence visant la propriété largement répartie encourage la transparence et les pratiques de régie interne saines.

Le cadre des institutions financières fédérales fait l'objet d'un examen tous les cinq ans par exigence réglementaire. Il a été mis à jour récemment, en mars 2007, en vertu du projet de loi C-37. Afin de reconnaître que les valeurs dans ce secteur augmentent, le projet de loi C-37 a fait passer de 5 milliards à 8 milliards de dollars le seuil minimal qui définit une grande banque. Par ailleurs, les exigences relatives à la résidence pour les directeurs ont été ajustées pour permettre aux institutions financières de nommer davantage de spécialistes étrangers tout en veillant à ce que la majorité des directeurs soient canadiens.

La plupart des pays n'ont pas de restrictions législatives explicites concernant la propriété, mais il est fréquent que les gouvernements exigent d'autoriser – formellement ou non – les investissements dans les institutions financières. À l'heure actuelle, la propriété des cinq plus grandes banques des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Australie, de la France et de l'Allemagne est largement répartie et ces banques ne sont pas des filiales d'une entreprise étrangère. Tout comme au Canada, les gouvernements déterminent si un investisseur est « qualifié » pour effectuer un investissement. Les principales autorités législatives imposent souvent des exigences relatives à la résidence des directeurs et exigent que le siège social soit situé là où l'institution est établie en vertu d'une charte.

Annexe 3 – Références

Affaires étrangères et commerce international Canada, *Le point sur le commerce en 2007*.

Banks, Gary, *Structural Reform Australian-style: Lessons for others?* Australian Government Productivity Commission.

Beckstead, Desmond et W. Mark Brown, *L'emploi dans les sièges sociaux au Canada, de 1999 à 2005*, Statistique Canada, juillet 2006.

BMO Capital Markets Economic Research, *The Trouble with Takeovers*, le 20 octobre 2006.

Bureau de la concurrence Canada, *L'innovation et les efficacités dynamiques dans l'examen des projets de fusion*, avril 2007.

Bureau de la concurrence Canada, *Rapport du Comité consultatif sur les gains en efficacité*, août 2005.

Canada, Chambre des communes, *Plan d'actualisation du régime de concurrence canadien*, rapport du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie, avril 2002.

Centre d'étude des niveaux de vie, *Aggregate Income and Productivity Trends, Canada vs. the United States*, tableau 7, le 20 juin 2007.

Conference Board du Canada, *How Canada Performs: A Report Card on Canada*, juin 2007.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Rapport sur l'investissement dans le monde 2007*.

Discours de l'honorable Jim Prentice, ministre de l'Industrie, devant la Chambre de commerce de Vancouver, le 9 octobre 2007.

Financial Post Crosbie, base de données *Mergers & Acquisitions in Canada*.

Forum économique mondial, *The Global Competitiveness Report 2007-2008*.

Høj, Jens, *Indicateurs de l'efficacité de la politique de la concurrence dans les pays de l'OCDE*, Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 568, août 2007.

Institute for Competitiveness and Prosperity, *Agenda for Canada's Prosperity: Report on Canada 2007*, mars 2007.

Ipsos Reid, *Looking Towards Canada*, 2007.

Koyama, Takeshi et Stephen Golub, *OECD's FDI Regulatory Restrictiveness Index: Revision and Extension to More Economies*, Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 525, décembre 2006.

Martin, Roger et Gordon Nixon, « A Prescription for Canada: Re-Think Our Tax Policy », *The Globe and Mail*, le 1^{er} juillet 2007.

Ministère des Finances Canada, *Avantage Canada : Bâtir une économie forte pour les Canadiens*, 2006.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Canada: Report on Competition Law and Institutions (2004)*, le 18 janvier 2005.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Factbook 2007*.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Canada: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform*, 2002.

Statistique Canada, *Balance des paiements internationaux*, CANSIM, tableau 376-0016.

Statistique Canada, CANSIM, tableau 179-0004.

Statistique Canada, « Investissement direct étranger », *Le Quotidien*, le 9 mai 2007.

TD Economics, *Canadian Companies Not Taking Advantage of Investment Opportunities*. TD Economics Special Report, le 14 août 2007.

The Economist, « The luck of the Irish: A survey of Ireland », le 16 octobre 2004.

Thomson Financial, *Mergers and Acquisitions Review*, quatrième trimestre de 2006.

United States Antitrust Modernization Commission, *Report and Recommendations*, avril 2007.

Notes

- ¹ Discours de l'honorable Jim Prentice, ministre de l'Industrie, devant la Chambre de commerce de Vancouver, le 9 octobre 2007.
- ² CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2007*.
- ³ Affaires étrangères et Commerce international Canada, *Le point sur le commerce en 2007*.
- ⁴ OCDE, *Factbook 2007*.
- ⁵ Centre d'étude des niveaux de vie, *Aggregate Income and Productivity Trends: Canada vs United States*, tableau 7, le 20 juin 2007.
- ⁶ TD Economics, *Canadian Companies Not Taking Advantage of Investment Opportunities*, TD Economics Special Report, le 14 août 2007.
- ⁷ *Ibid.*
- ⁸ Forum économique mondial, *The Global Competitiveness Report 2007-2008*.
- ⁹ Conference Board du Canada, *How Canada Performs: A Report Card on Canada*, juin 2007.
- ¹⁰ Ipsos Reid, *Looking Towards Canada*, 2007.
- ¹¹ Roger Martin et Gordon Nixon, « A Prescription for Canada: Re-think Our Tax Policy », *The Globe and Mail*, le 1^{er} juillet 2007.
- ¹² Le seuil minimal de ventes pour qu'une entreprise figure sur la liste des chefs de file mondiaux de 1985 était de 617 millions de dollars canadiens.
- ¹³ Martin et Nixon. « A Prescription for Canada: Re-think our tax policy ».
- ¹⁴ *Ibid.*
- ¹⁵ CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2007*.
- ¹⁶ *Ibid.*
- ¹⁷ BMO Economic Research, *The Trouble with Takeovers*, le 20 octobre 2006.
- ¹⁸ CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2007*.
- ¹⁹ Affaires étrangères et Commerce international Canada, *Le point sur le commerce en 2007*.
- ²⁰ *Ibid.*
- ²¹ Statistique Canada, « Le contrôle étranger dans l'économie canadienne », *Le Quotidien*, le 14 juin 2007.
- ²² Statistique Canada, CANSIM, tableau 179-0004.
- ²³ Thomson Financial, *Mergers and Acquisitions Review*, quatrième trimestre de 2006.
- ²⁴ Affaires étrangères et Commerce international Canada, *Le point sur le commerce en 2007*.
- ²⁵ Statistique Canada, CANSIM, tableau 376-0016.
- ²⁶ *Ibid.*
- ²⁷ Financial Post Crosbie, base de données *Mergers & Acquisitions in Canada*. Les données s'appuient sur les annonces publiques faites par les entreprises. Elles incluent les achats minoritaires d'actions qui représentent une participation de plus de 10 p. 100 (excluant les annonces de moins de 1 million de dollars).
- ²⁸ Desmond Beckstead et W. Mark Brown. *L'emploi dans les sièges sociaux au Canada, de 1999 à 2005*, Statistique Canada, juillet 2006.
- ²⁹ Affaires étrangères et Commerce international Canada, *Le point sur le commerce en 2007*.
- ³⁰ Statistique Canada, « Investissement direct étranger », *Le Quotidien*, le 9 mai 2007.
- ³¹ *Ibid.*
- ³² Financial Post Crosbie, base de données *Mergers & Acquisitions in Canada*.
- ³³ Le seuil en deçà duquel une entreprise n'est pas tenue d'aviser d'un investissement de grande envergure est actuellement de 281 millions de dollars pour les pays membres de l'OMC; dans le cas des pays non membres de l'OMC, le seuil est établi à 5 millions.
- ³⁴ Le seuil d'examen d'un investissement étranger dans ces secteurs est de 5 millions de dollars pour un investissement direct et de 50 millions pour un investissement indirect. De plus, les investissements étrangers auxquels participent des sociétés d'État de même que les investissements étrangers directs auxquels participent des institutions financières assujetties à la *Loi sur les banques* et à la *Loi sur les sociétés d'assurance* sont exemptes d'un tel examen en vertu de la LIC.

- ³⁵ L'acquisition est autorisée par le ministre de l'Industrie. En 1999, la gestion de la LIC dans le secteur des industries culturelles (musique, film et vidéo, livres, magazines et journaux) a été confiée au ministre du Patrimoine canadien. L'annexe IV du règlement relatif à la LIC renferme un libellé précis qui permet d'établir si une activité commerciale est culturelle.
- ³⁶ Sur recommandation du ministre du Patrimoine canadien, le gouvernement peut exiger l'examen d'un investissement dans un élément nouveau appartenant au secteur culturel, s'il est d'avis que cette mesure est dans l'intérêt public.
- ³⁷ Données provenant du site <http://investcan.ic.gc.ca>
- ³⁸ En 2005, le projet de loi C-59 qui proposait de modifier la LIC est mort au *Feuilleton*.
- ³⁹ Un engagement est un engagement exécutoire de l'investisseur envers le Ministre, dont la mise en application relève des tribunaux.
- ⁴⁰ Les États-Unis viennent de terminer une étude approfondie de leurs lois sur la concurrence (l'Antitrust Modernization Commission des États-Unis a fait connaître ses recommandations en avril 2007). L'Australie, l'Irlande, le Royaume-Uni, le Japon, la Corée et des économies de marché émergentes en Europe de l'Est et en Amérique du Sud ont tous pris des mesures pour renforcer leurs lois sur la concurrence depuis les années 1990. La Chine prévoit mettre en application une loi sur la concurrence moderne en 2008; des réformes visant à renforcer la loi sur la concurrence en Inde devraient être adoptées l'an prochain.
- ⁴¹ OCDE, *Canada: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform* (2002).
- ⁴² OCDE, *Canada: Report on Competition Law and Institutions* (2004).
- ⁴³ Jens Høj, *Indicateurs de l'efficacité de la politique de la concurrence dans les pays de l'OCDE*, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 568.
- ⁴⁴ Bureau de la concurrence Canada, *Rapport du Comité consultatif sur les gains en efficacité* (août 2005) et *L'innovation et les efficacités dynamiques dans l'examen des projets de fusion* (avril 2007).
- ⁴⁵ Affaires étrangères et Commerce international Canada, *Le point sur le commerce en 2007*.
- ⁴⁶ CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2007*.
- ⁴⁷ CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2006*.
- ⁴⁸ Affaires étrangères et Commerce international Canada, *Le point sur le commerce en 2007*.
- ⁴⁹ Une partie des opérations commerciales internationales du Canada peut être effectuée par l'entremise de tiers. Les données sur l'IED ne reflètent donc pas nécessairement les échanges entre le Canada et les pays qui sont la destination finale des biens.
- ⁵⁰ Statistique Canada, CANSIM, tableau 376-0016.
- ⁵¹ *Ibid.*
- ⁵² Au Canada, ces accords sont des APIE, ou accords de promotion et de protection de l'investissement étranger. Le Canada a conclu 23 de ces accords et plusieurs sont présentement en cours de négociation. Pour obtenir plus de renseignements, voir <http://www.international.gc.ca/tna-nac/fipa-fr.asp>
- ⁵³ CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2007*.
- ⁵⁴ Un aperçu de l'exemple irlandais est donné dans « The luck of the Irish: A survey of Ireland », *The Economist*, le 16 octobre 2004.
- ⁵⁵ Un aperçu des efforts australiens à l'égard d'une réforme est donné par Gary Banks dans *Structural Reform Australian-style: Lessons for others?* Australian Government Productivity Commission.
- ⁵⁶ Affaires étrangères et Commerce international Canada, *Le point sur le commerce en 2007*.
- ⁵⁷ Les sociétés assujetties à des lois fédérales particulières ne sont pas mentionnées. Parmi celles-ci mentionnons Air Canada, Bell Canada, Canadien National, Petro-Canada et Télésat Canada.
- ⁵⁸ Les exigences relatives à la propriété de Canadiens et au contrôle canadien incluent les dispositions suivantes : 1) au moins 80 p. 100 des administrateurs sont des Canadiens; 2) au moins 80 p. 100 des actions avec droit de vote sont la propriété effective de Canadiens, qu'il s'agisse d'une personne morale ou d'une entité; et 3) la société n'est pas autrement contrôlée par des non-Canadiens.
- ⁵⁹ Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) est chargé de veiller à ce que le contrôle « effectif » soit canadien, c'est-à-dire qu'au moins 80 p. 100 des membres du conseil d'administration et des chefs de direction sont des Canadiens et qu'au moins 80 p. 100 des actions avec droit de vote de l'entreprise de radiodiffusion exploitante (titulaire) sont détenues par des Canadiens. S'il s'agit d'une société de portefeuille, pour être jugée canadienne, au moins 66,66 p. 100 des actions avec droit de vote de la société de portefeuille canadienne doivent être détenues par des Canadiens. Ces exigences se comparent à celles imposées aux entreprises de télécommunications.
- ⁶⁰ La propriété des banques dont les capitaux propres sont de 8 milliards de dollars ou plus et celle des grandes compagnies d'assurance démutualisées doit être « largement répartie », c'est-à-dire que personne ne peut détenir plus de 20 p. 100 de toute classe d'actions avec droit de vote ou plus de 30 p. 100 de toute classe d'actions sans droit de vote. Les résidents du Canada doivent aussi former la majorité du conseil d'administration d'une institution financière canadienne, et la moitié des directeurs d'une institution financière qui est une filiale d'une société mère étrangère doivent être des résidents du Canada. De plus, le chef de la direction de toutes les banques et compagnies d'assurance fédérales doit être un résident du Canada.