

Le projet de loi C-132 sur l'examen des investissements étrangers

Bernard Bonin

Volume 49, numéro 1, janvier–mars 1973

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/802986ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/802986ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Bonin, B. (1973). Le projet de loi C-132 sur l'examen des investissements étrangers. *L'Actualité économique*, 49(1), 141–145.
<https://doi.org/10.7202/802986ar>

COMMENTAIRES

Le projet de loi C-132 sur l'examen des investissements étrangers

Au mois de janvier dernier le ministre fédéral de l'Industrie et du Commerce soumettait au Parlement canadien un projet de loi « prévoyant l'examen et l'appréciation des prises de contrôle d'entreprises commerciales canadiennes par certaines personnes et ceux de la création, par certaines personnes, d'entreprises nouvelles au Canada ¹ ». Non seulement, donc, les acquisitions d'entreprises canadiennes par les étrangers feront-elles l'objet d'un examen comme le prévoyait le projet de loi précédent, mais l'établissement de nouvelles entreprises étrangères au Canada serait aussi sujet à un examen préalable. Un processus de consultation avec les provinces est prévu à cet effet. Le gouvernement propose la création d'une agence chargée d'examiner les investissements étrangers en question, ayant à sa tête un commissaire et faisant rapport au ministre de l'Industrie et du Commerce. Le Cabinet reste maître d'accepter ou de refuser les recommandations de cette agence. Le ministre Gillespie a également annoncé l'intention du gouvernement de prendre d'autres mesures dans un avenir rapproché, qui viseraient notamment à exiger l'enregistrement des accords par lesquels les producteurs canadiens obtiennent une licence leur permettant d'utiliser la technologie étrangère et à modifier la loi des compagnies de façon à ce que l'on exige que la majorité des directeurs de toutes les compagnies incorporées au fédéral soient des Canadiens ².

En ce qui concerne le fonctionnement de la loi, si elle devait être adoptée conformément au projet présenté en première lecture, l'examen des acquisitions d'entreprises commencerait dès son adoption, et l'examen de la création d'entreprises nouvelles, un an après seulement. L'étude des *takeovers* comprendra toutes les entreprises évaluées à plus de 250,000 dollars ou dont les revenus annuels dépassent 3,000,000 de dollars. Celle des nouvelles entreprises ne comporte pas de limite semblable. Le gouvernement aura 90 jours pour annoncer sa décision touchant un

1. Bill C-132, Première session, Vingt-neuvième Législature, 21 Elizabeth II, 1973.
2. *The Montreal Star*, 25 janvier 1973, page B-12.

investissement en particulier et l'investisseur aurait le droit d'en appeler devant les tribunaux. Le but de la loi étant de s'assurer que l'acquisition d'une entreprise canadienne ou la création d'une entreprise nouvelle au Canada est susceptible d'apporter des « avantages appréciables » au Canada, on prendra, lors de l'examen, les facteurs suivants en considération :

- « a) l'effet de l'acquisition ou de la création sur le niveau et la nature de l'activité économique au Canada, y compris l'emploi ;
- b) l'étendue et l'importance de la participation de Canadiens dans cette entreprise commerciale ou cette entreprise nouvelle et dans l'une ou plusieurs des industries canadiennes dont cette entreprise commerciale ou cette entreprise nouvelle fait ou ferait partie ;
- c) l'effet de l'acquisition ou de la création sur la productivité, le rendement industriel, les progrès techniques, la création de produits nouveaux et la variété des produits au Canada ;
- d) l'effet de l'acquisition ou de la création sur la concurrence dans une ou plusieurs industries au Canada ; et
- e) la compatibilité de l'acquisition ou de la création avec la politique nationale en matière industrielle et économique, compte tenu des objectifs de politique économique et industrielle qu'ont énoncés le Gouvernement ou la législature de quelque province, sur lesquels l'acquisition ou la création est susceptible d'avoir des incidences appréciables »³.

*

* *

Le projet de loi actuel nous paraît constituer une amélioration par rapport à celui qui avait été envisagé plus tôt et aussi par comparaison avec l'attitude que le Canada a adoptée dans le passé à l'égard des investissements étrangers. Il doit cependant être complété par des mesures de politique plus globales et par ailleurs, l'administration de la loi pourrait se révéler assez difficile si l'on tient compte de l'ampleur du problème. C'est sur ces points en particulier que nous voudrions faire porter les quelques commentaires qui suivent. Ils s'appuieront sur un exposé des relations entre les firmes plurinationales et les gouvernements que nous avons déjà publié ailleurs⁴ et qu'il ne peut être question de reprendre ici.

3. Bill C-132, p. 2.

4. B. Bonin, « Multinational Firms : the Canadian-U.S. Case », dans le *Journal of Contemporary Business* (University of Washington), automne 1972 et aussi, « National Governments and Multinational Firms », in *Canadian Perspectives in Economics*, Collier-Macmillan Canada Ltd., Toronto, 1972.

Le projet de loi que l'on envisageait avant la dernière élection fédérale ne visait que les acquisitions d'entreprises canadiennes par les étrangers. C'est donc dire qu'environ 20 p.c. des investissements étrangers faits au Canada dans une année auraient été touchés par la mesure ; de plus, comparativement au total de leurs investissements directs respectifs les Britanniques utilisaient au cours des années récentes davantage que les Américains la voie de l'entrée par acquisition d'entreprises existantes. Si c'est l'investissement direct étranger qui nous préoccupe, le nouveau projet de loi, en couvrant plus de terrain, apparaît donc plus logique que l'ancien.

La politique canadienne concernant les investissements étrangers a toujours été parmi les plus libérales au monde. On a bien défini quelques secteurs d'activités où l'investissement étranger a été limité, voire même empêché, mais dans l'ensemble la philosophie du laisser faire a prévalu. Mais plusieurs analyses récentes des relations entre les firmes plurinationales et les gouvernements ont montré que ces entreprises comportaient, du point de vue du pays d'accueil, des avantages et des inconvénients. La principale zone d'harmonie entre les deux institutions a trait à la croissance économique, mais même là, un pays doit être attentif aux prix et conditions auxquels il obtient ses inputs. On a aussi fait ressortir des zones d'harmonie entre les deux institutions en ce qui concerne l'atténuation des disparités régionales, la stimulation de la concurrence interne et l'équilibre de la balance des paiements. Mais en ce qui concerne le Canada, les renseignements dont nous disposons ne nous permettent pas d'affirmer que tous ces avantages ont été réellement obtenus. De plus, il existe également, de par la nature des deux institutions, des zones de tension entre elles. Certaines sont le résultat de la structure même de l'organisation d'une firme étrangère qui dispose d'établissements de production dans plusieurs pays du monde (décision quant au mode de propriété, quant à l'exportation, l'importation, le financement, la recherche, les *transfer prices*, etc.). En somme, la question devient « qui décide de quoi et où ? ». De plus, la croissance des firmes plurinationales a fait naître un peu partout dans le monde des inquiétudes quant à la possibilité d'une domination industrielle, d'une dépendance technologique, en plus d'amener plusieurs pays du monde à s'interroger sur les conséquences de la prolifération de ces entreprises du point de vue de l'efficacité de la politique économique des pays d'accueil, et du point de vue de la pénétration culturelle⁵. En un mot, les avantages et les inconvénients pour un pays d'accueil peuvent varier d'un investissement à l'autre et un pays qui voudrait s'efforcer de maximiser les avantages nets qu'il en retire est pratiquement condamné, au début du moins, à faire une

5. Pour un exposé de ces réactions voir J.N. Behrman, *National Interests and the Multinational Enterprise*, Prentice-Hall, 1970.

analyse cas par cas des investissements. La création d'une agence spéciale telle qu'envisagée dans le projet de loi s'inscrit dans cette ligne de pensée. Quelques pays du monde parmi les plus importants (Japon, France, Grande-Bretagne, Etats-Unis, ces derniers dans le cadre de leur politique de balance des paiements) ont déjà choisi soit de faire une sélection, soit d'exercer une surveillance des investissements étrangers chez eux ou des investissements de leurs entreprises nationales à l'étranger. On se rappellera également que la création d'une telle agence avait été recommandée bien qu'avec des modalités différentes dans le rapport Watkins, le rapport du comité Wahn et le rapport Gray.

Le projet de loi actuel devra cependant être complété par l'élaboration d'une politique plus globale. La création d'une agence ne constitue pas, en effet, une politique ; elle représente plutôt la mise en place d'un instrument de politique. La détermination des critères à la lumière desquels l'examen des investissements étrangers se fera est déjà un pas dans la voie de l'élaboration d'une politique, mais si on peut s'en contenter au début, il faut admettre qu'ils sont formulés dans des termes encore très généraux. On sentira peut-être le besoin de les préciser plus tard et il faudra bien alors le faire par référence à la politique ou stratégie industrielle que l'on est présentement à élaborer. Car si, comme on le croit souvent, il existe une certaine incompatibilité entre la croissance économique et la souveraineté politique, pour ne parler que de ces deux objectifs, il faudra bien que le choix, si choix il doit y avoir, se fasse en fonction de la conception que les Canadiens se font de ce que doivent être leur économie et leur société.

Il est également permis de croire que l'administration de la loi posera des problèmes. Si certaines provinces, le Québec en particulier, adoptent en pratique l'attitude intransigeante qu'elles ont affichée publiquement, cette agence pourrait bien devenir une autre « boîte vide ». De plus, la complexité et l'ampleur du problème font que cette agence aura beaucoup de pain sur la planche. Par exemple, on a enregistré jusqu'à 200 acquisitions d'entreprises canadiennes en une année. Une agence qui aurait pour tâche d'examiner, au préalable, tous ces *takeovers* devrait donc le faire au rythme de quatre par semaine. Comme le gouvernement doit prendre une décision en dedans de 90 jours, il est évident que l'agence dans ces conditions devrait avoir un personnel nombreux. En revanche, cette agence devra faire un travail de réflexion quant aux critères à retenir, à l'évolution de la situation, etc. Tout au moins pour cet aspect de ses fonctions, un groupe relativement restreint paraît certes préférable. Il faut donc probablement trouver une formule qui permette la séparation de ce travail de réflexion, d'étude ou de recherche, des opérations d'examen des dossiers. Le premier groupe, restreint, pourrait en somme agir comme conseiller du commissaire dans l'élabo-

ration et la modification éventuelle des critères alors que le second, plus nombreux, se chargerait plus spécifiquement de l'application de la politique, mais de toute façon l'agence doit pouvoir bien remplir ces deux rôles. Mentionnons un dernier aspect ici : si l'agence croit opportun de s'assurer que l'investisseur étranger continue bien de satisfaire à ses exigences une fois implanté, elle devra exercer une certaine surveillance. Les problèmes et les réactions ne manqueront pas alors, car étant donné la nature d'une entreprise dont les activités de production sont réparties dans plus d'un pays, l'agence n'évitera pas facilement d'aller au cœur des opérations des entreprises.

Bernard BONIN.