

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

L'ÉTAT ET LES FIRMES MULTINATIONALES ÉTRANGÈRES :  
UNE PERSPECTIVE INSTITUTIONNELLE DE L'ÉVOLUTION DE LEURS  
RELATIONS AU CANADA

THÈSE  
PRÉSENTÉE  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DU DOCTORAT EN SCIENCE POLITIQUE

PAR  
BENJAMIN LEFEBVRE

JUIN 2021

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.10-2015). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»



## REMERCIEMENTS

Il s'avère évident, a posteriori, de comparer la rédaction d'une thèse à un très long marathon. La marche à suivre pour y arriver est exigeante, bourrée d'embûches et lorsque la rédaction débute, toutes ces années d'entraînement ne tiennent finalement qu'à deux choses; la détermination et les encouragements. Certes, l'aboutissement en est la preuve de cette détermination, mais elle cache bien mal toutes ces personnes qui ont cru suffisamment en celle-ci pour m'offrir conseil, support, encouragement et compréhension.

Difficile, dans ce cas, de ne pas commencer par mon directeur, M. Deblock. Toutes ces années à me lire et à répondre à mes questions et commentaires nous ont certes familiarisés. J'ai sincèrement l'impression que vous avez été en mesure de tirer le meilleur de moi-même, non pas en agissant comme un père, mais plutôt comme un sage, qui pose les questions que seul je devais répondre, et comme un guide, qui dirige vers la connaissance. À cet égard, l'admiration et le respect que je vous porte sont entiers.

L'aboutissement d'une thèse est aussi associé aux caractéristiques de l'environnement dans lequel on évolue. Faire une thèse à temps partiel, en travaillant et construisant une famille, demande plus que de la détermination. La chance y joue un rôle clé. À cet égard, j'ai eu la chance, ces dernières années, de travailler avec un patron des plus compréhensif de ma démarche. Sur ce point, Sylvain, un merci n'est réellement pas assez pour exprimer ma gratitude.

J'ai aussi eu la chance d'avoir un contexte familial supportant, malgré toutes les péripéties qu'une vie peut apporter en huit ans. Mes remerciements vont, a priori, à

Andréanne, pour son support, ses encouragements et surtout sa compréhension pour ces longues et nombreuses nuits à travailler, et pour ces moments beaucoup trop nombreux à réfléchir et à parler de mon sujet de thèse. À Jojo, Mali et Élora, qui m'ont mainte fois appris à redescendre sur terre et à apprendre à apprécier les moments quotidiens. Je remercie aussi ma mère, qui m'a soutenu et écouté pendant toutes ces années et qui s'est gracieusement offerte pour relire ma thèse. Je remercie mon père, Raymond, ainsi que ma belle-famille, Céline, Yvon et Emmanuelle, pour leur présence et leur soutien inconditionnel. Je remercie aussi ma sœur, Geneviève, qui m'a ouvert les yeux sur la philosophie, l'art et la politique après avoir mis fin à ma carrière sportive d'un coup de bâton. Je remercie Yoda pour la relecture et ses commentaires pertinents. Enfin, je pense à Boris, Olga et Henri pour leur présence et leur façon, à eux, de m'encourager.

# TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	II
LISTE DES FIGURES .....	IX
LISTE DES TABLEAUX.....	XI
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGNES ET ACRONYMES.....	XIII
RÉSUMÉ .....	XV
CHAPITRE I	
INTRODUCTION .....	1
1.1 Problématique .....	3
1.2 Revue de la littérature associée aux thématiques de recherche .....	7
1.2.1 L'intervention de l'État dans l'économie.....	7
1.2.2 L'évolution des idées et des institutions économiques au Canada.....	12
1.2.3 Stratégies des firmes multinationales.....	14
1.2.4 Les relations entre les États et les FMNE .....	16
1.3 Hypothèses de recherche.....	21
1.4 Termes et concepts.....	22
1.4.1 Définition des principaux termes .....	23
1.5 Cadre d'analyse.....	30
1.6 Approche méthodologique .....	38
1.7 Collecte de données.....	42
1.8 Structure de la thèse .....	46
1.9 Synthèse des principaux résultats.....	49
1.10 Limites de la recherche .....	52
SECTION 1 – 1867 À 1945.....	57
CHAPITRE II	
DE LA POLITIQUE NATIONALE À LA GRANDE DÉPRESSION .....	61
2.1 La route vers la Politique nationale.....	62
2.2 Justifications politiques, conséquences économiques .....	65
2.2.1 La dépendance envers les ressources et les capitaux étrangers .....	66
2.2.2 Le rôle des élites économiques .....	68
2.2.3 L'influence de la seconde révolution industrielle .....	70
2.2.4 Les facteurs institutionnels de l'émergence du capitalisme canadien .....	72
2.2.5 Le contexte politique et économique .....	75

2.3	Contexte entourant les investissements étrangers avant la Première Guerre mondiale.....	77
2.4	De la Grande Guerre à la Grande Dépression.....	83
	2.4.1 L'émergence de la grande entreprise moderne.....	84
2.5	Propos d'étape.....	89
CHAPITRE III		
	LA TRANSITION VERS L'ÉTAT PROVIDENCE.....	92
3.1	Le krach de 1929 et ses conséquences.....	92
3.2	L'économie politique canadienne des années 1930.....	98
	3.2.1 Les mandats de Mackenzie King.....	102
	3.2.2 La politique économique et commerciale avant et pendant la guerre.....	103
	3.2.3 L'émergence des politiques providentielles.....	106
	3.2.4 Les objectifs économiques d'Après-Guerre au Canada.....	110
3.3	Conclusions de la section.....	113
	SECTION 2 – 1945 À 1980.....	117
CHAPITRE IV		
	LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT CANADIENNE DANS UN MONDE EN CHANGEMENT.....	121
4.1	Le contexte économique après la Seconde Guerre mondiale.....	123
4.2	Le nouveau rôle de l'État dans l'économie.....	126
	4.2.1 L'enjeu de la croissance.....	131
	4.2.2 L'enjeu de la concurrence.....	133
	4.2.3 L'émergence de la firme multinationale.....	135
4.3	Propos d'étape.....	141
CHAPITRE V		
	LES IDE AU CANADA DANS LES ANNÉES 1950 - UN POINT TOURNANT.....	144
5.1	L'économie canadienne sous le gouvernement Saint-Laurent.....	145
5.2	Une remise en question des IDE au Canada.....	148
5.3	Le Rapport Gordon.....	155
	5.3.1 Politisation des recommandations du rapport Gordon.....	160
5.3	Propos d'étape.....	180
CHAPITRE VI		
	LES MANDATS DE PIERRE ELLIOTT TRUDEAU.....	183
6.1	De la dépendance économique à l'actualisation des effets des IDE.....	184
6.2	Le rapport Watkins.....	187
	6.2.1 Réactions du gouvernement Trudeau au rapport Watkins.....	191
6.3	Les enjeux de la politique industrielle canadienne.....	193
6.4	Les FMN et la dynamique d'innovation.....	196
6.5	Le rapport Wahn.....	199
6.6	Le rapport Gray.....	202

6.7 Place à la critique .....	204
6.8 La Loi sur l'examen des investissements étrangers.....	209
6.9 Propos d'étape.....	219

## CHAPITRE VII

LA DÉCENNIE DE LA TOURMENTE .....	223
7.1 1975-1980: la période transitoire .....	224
7.1.1 Place à la coordination interétatique .....	231
7.2 Politique industrielle ou libre échange? .....	233
7.3 Le rapport Bryce .....	236
7.3.1 Le comportement des grandes entreprises.....	239
7.4 Le Programme énergétique national et la fin de l'ère Trudeau .....	242
7.5 Conclusions de la section .....	246

## SECTION 3 – 1980 À AUJOURD'HUI

### CHAPITRE VIII

UNE REDÉFINITION DES CADRES IDÉOLOGIQUES ET INSTITUTIONNELS .....	255
8.1 Les ajustements administratifs .....	256
8.2 Le milieu des affaires et l'État .....	262
8.3 La thèse néolibérale.....	267
8.4 Propos d'étape.....	272

### CHAPITRE IX

LE CONSERVATISME CANADIEN .....	274
9.1 Investissement Canada .....	275
9.2 Le rapport Macdonald .....	282
9.2.1 L'interdépendance complexe de l'État et du marché .....	284
9.2.2 L'économie nationale et l'investissement direct étranger .....	286
9.2.3 Remarques et recommandations du Rapport .....	287
9.3 De la firme multinationale à la firme globale.....	292
9.4 La libéralisation du commerce et de l'investissement.....	295
9.5 L'Accord de libre-échange.....	302
9.6 L'ALENA .....	305
9.6.1 Revue des positions et estimations des retombées .....	311
9.7 Le cycle d'Uruguay et les APIE.....	314
9.8 Propos d'étape.....	317

### CHAPITRE X

LA MONDIALISATION DE L'ÉCONOMIE CANADIENNE .....	323
10.1 Nouveaux enjeux économiques et repositionnement théorique de l'État.....	324
10.2 La présence de l'avantage concurrentiel.....	325
10.2.1 La croisée des chemins.....	327
10.2.2 Le rôle transformateur d'Industrie Canada .....	331

10.3 L'adaptation des politiques publiques dans une économie mondialisée .....	336
10.3.1 Les conclusions du rapport Mintz .....	342
10.3.2 Le Canada au 21 <sup>e</sup> siècle.....	344
10.4 La politique d'investissement au 21 <sup>e</sup> siècle.....	351
10.4.1 L'enjeu de la sécurité nationale.....	354
10.5 Évolution des relations entre l'État canadien et les FMNE au 21 <sup>e</sup> siècle .....	362
10.5.1 Conception du développement économique avec l'apport d'IDE .....	362
10.5.2 L'attraction.....	365
10.5.3 Le réinvestissement.....	369
10.5.4 La négociation.....	373
10.5.5 Les consultations politiques .....	375
10.6 Conclusion de section .....	380
<b>CHAPITRE XI.....</b>	<b>384</b>
<b>SYNTHÈSE ET RÉSULTATS.....</b>	<b>384</b>
11.1 Validation des hypothèses.....	384
11.2 Configuration des relations entre l'État et les FMNE .....	386
11.2.1 1 <sup>re</sup> période - Le progrès par le développement économique national .....	388
11.2.2 2 <sup>e</sup> période - L'intervention providentielle de l'État.....	389
11.2.3 3 <sup>e</sup> période - La canadianisation de l'économie.....	390
11.2.4 4 <sup>e</sup> période - La priorité aux avantages économiques des IDE pour le Canada .....	392
11.2.5 5 <sup>e</sup> période - L'intégration internationale de l'économie canadienne .....	395
11.2.6 6 <sup>e</sup> période - La course aux avantages concurrentiels.....	397
11.3 Analyse de l'évolution périodique .....	403
11.3.1 Le rôle central du gouvernement Trudeau dans les changements idéologiques au sein des relations entre l'État et les FMNE .....	405
11.3.2 La LEIE et ses effets sur la légitimation des IDE au Canada.....	409
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>415</b>
Le temps dans les relations entre l'État et les FMNE.....	417
Le processus d'acceptation et d'évolution institutionnelle.....	420
<b>ANNEXE A</b>	
<b>THÈMES ABORDÉS .....</b>	<b>425</b>
<b>ANNEXE B</b>	
<b>LETTRE DE L'HONORABLE ROBERT WINTERS AUX DIRIGEANTS DE FILIALES CANADIENNES DE SOCIÉTÉS ÉTRANGÈRES DÉPOSÉE À LA CHAMBRE DES COMMUNES LE 31 MARS 1966 .....</b>	<b>428</b>
<b>ANNEXE C</b>	
<b>TITRE DES OUVRAGES DE LA SÉRIE DE RECHERCHES SUR L'INDUSTRIE CANADIENNE D'INDUSTRIE CANADA .....</b>	<b>432</b>
<b>ANNEXE D</b>	

ACCORDS SUR LE COMMERCE ET L'INVESTISSEMENT .....	434
APPENDICE A	
QUELQUES STATISTIQUES SUR LES IDE AU CANADA .....	438
BIBLIOGRAPHIE.....	446

## LISTE DES FIGURES

### Figures

1.1 Modèle de Behrman et Grosse des principales composantes des négociations dans les relations entre les gouvernements et les entreprises ...	18
1.2 Nombre de pages contenant les termes "investissement étranger" et "multinationale" dans les débats à la Chambre des Communes, entre 1954 et 1995.....	43
10.3 Schéma des relations entre l'État et la firme multinationale.....	353



## LISTE DES TABLEAUX

### Tableaux

1.1 Thématiques abordées par période .....	40
11.2 Périodisation des relations entre l'État et les FMNE au Canada .....	374



## LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGNES ET ACRONYMES

- AEIE : Agence d'examen de l'investissement étranger
- ALE : Accord de libre- échange
- ALENA : Accord de libre-échange Nord-Américain
- BCNI: Business Council on National Issues
- CALURA : Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers
- CEC : Conseil économique canadien
- CCF : Fédération du Commonwealth coopératif
- CNUCED : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
- CSC : Conseil des sciences du Canada
- FMN : Firme multinationale
- FMNE : Firme multinationale étrangère
- GATT : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce originel
- IDE : Investissement direct étranger
- IDCE : Investissement direct canadien à l'étranger
- LEIE : Loi sur l'examen de l'investissement étranger
- LIC : Loi sur Investissement Canada
- OCDE : Organisation de coopération et de développement économique
- PEN : Programme énergétique national



## RÉSUMÉ

Les relations entre les États et les firmes multinationales étrangères (FMNE) sont une réalité de la mondialisation économique. De nos jours, le Canada, à l'instar de plusieurs autres États, cherche à attirer et à retenir l'investissement des FMNE afin d'atteindre certains objectifs économiques nationaux. Par cela, il est ainsi porté à créer et à entretenir des relations avec ces entreprises.

Or, les motivations et les objectifs qui déclenchent et configurent ces relations ne sont pas toujours clairement établis, non seulement dans la littérature, mais aussi au sein même des politiques publiques. Notre thèse vise à étayer les raisons qui amènent l'État canadien à interagir avec les FMN étrangères. Elle propose aussi d'identifier les objectifs et les idées qui sous-tendent ces relations, ainsi que les principales variables clés à la compréhension de leur évolution. Le cas du Canada présente, à cet égard, un intérêt particulier en raison de sa longue et riche expérience en ce qui a trait aux investissements d'entreprises étrangères.

Notre thèse soutient que l'évolution des relations entre l'État canadien et les FMNE repose principalement, depuis les années 1930, sur l'atteinte d'objectifs économiques fondamentaux pour l'État (croissance, emploi, stabilité, redistribution), mais se déploie dans le temps en fonction de trois variables, soit : la présence d'idées et de moyens rattachés à l'atteinte de ces objectifs, l'évolution du contexte national et international ainsi que la volonté de contrôle de l'État vis-à-vis les FMN étrangères.

Portant sur les trois grandes périodes marquantes de l'histoire canadienne (1867-1945; 1945-1980; 1980 à 2020), la démarche que nous avons appliquée met l'accent sur la chronologie des idées et d'institutions qui se sont enchevêtrées au cours de ces

périodes. Les données proviennent de plusieurs sources : la littérature et la documentation existante, les biographies des différents acteurs politiques importants, les débats à la Chambre des communes, les discours du trône et du budget, les rapports de commissions d'enquête ou de groupes spéciaux de recherche, ainsi que des entrevues que nous avons conduites avec des experts académiques et gouvernementaux.

À nos yeux, l'apport de cette thèse, riche en données historiques, est multiple. Elle fournit à la littérature une nouvelle grille de lecture des motivations et objectifs de l'État vis-à-vis des FMN étrangères. Elle propose aussi une nouvelle périodisation de l'histoire canadienne basée sur les objectifs clés de l'État vis-à-vis les FMNE, tout en ouvrant la porte à de nouvelles hypothèses sur les relations entre l'État et les FMNE, ainsi que sur l'évolution des idées au sein des institutions économiques canadiennes.

# CHAPITRE I

## INTRODUCTION

Le développement économique national se réfère généralement à des idées économiques et politiques et à des actions posées par des entreprises et l'État. Que ce soit en ce qui a trait à la production, le commerce, l'innovation technologique ou l'investissement, ces actions forment les leviers qui visent le plus souvent l'atteinte d'objectifs de compétitivité internationale d'une économie nationale. L'investissement par les entreprises y joue un rôle particulier, puisqu'il est généralement à l'arrière-scène de retombées économiques plus tangibles. De nos jours, tous les États qui prônent un développement économique par l'entremise du marché encouragent les entreprises, petites et grandes, à investir. Qui plus est, la grande majorité de ces États cherche à attirer les investissements des firmes multinationales étrangères. Et, pour certains, cette dynamique est devenue une nécessité pour maintenir le rythme de croissance économique attendu. Ces firmes sont ainsi devenues, au cours des 60 dernières années, les principaux acteurs de la mondialisation économique, en multipliant les investissements directs étrangers (IDE) partout dans le monde. Les IDE ne sont toutefois pas un phénomène nouveau; la littérature retrace généralement leur éclosion après la Seconde Guerre. Mira Wilkins (1971) soutient même, dans un ouvrage approfondi sur le sujet, que les investissements des firmes américaines au Canada datent de la fin du 19<sup>e</sup> siècle.

Phénomène prépondérant aujourd'hui, les IDE s'alignent aux objectifs de croissance économique et d'investissement poursuivis par les États. Cet alignement a généré de nouvelles formes de relations entre les États et les FMNE, que ce soit par l'entremise des milieux d'affaires, ou directement avec des entreprises. Ces relations forment l'aspect le moins visible, puisque souvent informel, d'une composante importante de la dynamique

de développement économique national. Les relations entre l'État et les entreprises nationales sont souvent naturelles, intrinsèques aux politiques économiques interventionnistes, tandis que celles qui se tissent entre l'État et les FMNE sont plus ambiguës. Simultanément, ces-dernières sont un signe de compétitivité de l'économie nationale, tout en étant la source d'un sentiment de suspicion à propos des réelles intentions de ces firmes étrangères. Cette crainte mène l'État à chercher à contrôler les FMNE tout en continuant d'essayer de les attirer. Par ce comportement, on pourrait dire que l'État se trouve à outrepasser une dichotomie conflit/coopération qui est inhérente à sa relation avec les FMN qui, par leur nature propre, ne peuvent être simultanément intégrées étroitement à une économie d'accueil et demeurer les parties composantes d'un ensemble structuré à l'échelle mondiale (Michalet, 1979 :51). Malgré le fait que ces relations soient devenues nécessaires dans un contexte de mondialisation économique, elles dépendent avant tout d'un contexte national et d'une configuration particulière des institutions économiques. Ainsi, malgré la reconnaissance de leurs avantages économiques et de la dichotomie au sein de laquelle elles évoluent, un scepticisme général continue de planer à propos des IDE et des relations que les États entretiennent avec les FMNE. Les réactions populaires et médiatiques s'attardent souvent à la montée en puissance des FMN vis-à-vis les États, à leur capacité à s'extirper des exigences fiscales ou alors au manque de contrôle de l'État à leur égard. Mais ce scepticisme ne date pas d'hier. Déjà au cours des années 1960, John Kenneth Galbraith (1968 : 740) affirmait à l'égard des FMN que les grandes firmes détenaient la capacité de moduler les attitudes de la collectivité selon leurs besoins, substituant ainsi les buts d'une seule grande entreprise aux objectifs valables pour l'entièreté de la société.

Le cas du Canada est intéressant à l'égard de l'évolution des relations entre l'État et les FMN parce que l'histoire économique canadienne est truffée de débats abordant les effets du capital étranger sur le développement industriel au pays. Les historiens et économistes canadiens s'accordent généralement sur une évolution plus contrastée de l'économie canadienne vis-à-vis les IDE, caractérisée par une dépendance acceptée et reconnue envers les IDE, mais aussi par une méfiance envers le comportement des entreprises étrangères.

Les débats et politiques mises en place pour contrer l'entrée massive d'investissements étrangers dans les années 1950 et 1960 ont d'ailleurs grandement marqué les idées économiques canadiennes. La littérature aborde généralement l'évolution des relations entre l'État et les FMNE au Canada en partant de cette période tumultueuse, de laquelle a émergé la Loi sur l'examen des investissements étrangers, pour ensuite changer drastiquement dans les années 1990, pendant lesquelles l'action du gouvernement s'est efforcée d'attirer les investissements des FMNE afin d'atteindre ses propres objectifs économiques. Et cette transition s'est faite rapidement; selon Coté (2012), il aura fallu à peine une décennie pour que le Canada passe d'une approche dichotomique envers les FMNE, alternant entre nécessité et scepticisme, à une approche complaisante envers celles-ci, encourageant les flux d'investissement et leur implication de plus en plus profonde au sein de l'économie canadienne. Par cette volte-face, pour reprendre l'analyse de Jean Boddewin (2005), les relations entre l'État et les FMN semblent dorénavant balisées d'intérêts communs, et ce bien qu'aucune forme préétablie d'intérêts mutuels entre le Canada et les FMNE ne semble exister (Arès et Bélanger, 2012).

Il nous apparaît donc clair que l'image véhiculée par la littérature découlant des débats et des conséquences politiques et économiques des actions du gouvernement à travers l'histoire traduit bien mal la configuration des relations entre l'État et les FMNE. Ainsi, les idées et les institutions économiques qui ont façonné les principes et les motivations du gouvernement canadien dans ses relations avec les FMNE, tout en intégrant peu à peu une évolution plus élargie de l'environnement économique international, demeurent encore aujourd'hui, peu définies.

## 1.1 Problématique

L'ambiguïté toujours présente au sujet des relations entre l'État et les FMNE expose plusieurs enjeux de fond. Sur la situation propre au Canada, la littérature demeure très cryptique et fragmentée, informant peu de l'évolution de ces relations. Quant à la littérature générale sur les relations entre l'État et les FMNE, elle les aborde soit par une composante

spécifique à celles-ci (p. ex. la négociation, la loi, les retombées sur l'emploi ou le PIB), soit sous la forme d'une étude plus générale d'une période donnée. Dans tous les cas, la littérature présente des visions contrastées sur leurs avantages et leurs inconvénients, sur l'influence des FMNE ou des États ainsi que sur leur rôle respectif dans l'économie nationale et internationale. Cette littérature a d'ailleurs été fortement influencée par les œuvres phares de Raymond Vernon et Jack Behrman, John Dunning et Michael Porter, ce qui signifie qu'elle a eu tendance à mettre un accent particulier sur les enjeux *de la négociation*, de la *coopération et du conflit entre les États et les FMNE*, ainsi que sur les rôles économiques des multinationales et l'impact de leurs investissements, surtout depuis les années 1990.

En outre, depuis les années 1970, la littérature sur les relations entre l'État et les FMNE se divise d'une part en approche critique et d'autre part en approche positive à l'égard des FMN. La plupart des auteurs critiques analysent la situation à partir des enjeux de pouvoir ou d'autorité des FMN (Galbraith, Cutler, Haufler, Bolewski, Nölke, Dockès, Roach); du contrôle de l'activité économique (Vernon, Hymer, Dicken); de la dépossession des moyens étatiques pour orienter la production industrielle (Michalet, Strange, Evan, Sassen) ou du rôle des élites économiques et financières dans les changements idéologiques (Carroll, Arthur, Porter). Dans le cas canadien, trois perspectives critiques sont identifiées, soit la critique néomarxiste, qui aborde surtout les enjeux de pouvoir des élites économiques (Clements, Langille, Carroll, Nerbas); la critique nationaliste, qui revendique la prise en charge de l'économie par les Canadiens (Levitt-Polanyi, Marchak, Watkins); et, enfin, la critique libérale, qui pourfend l'idée d'une intervention directe de l'État dans l'économie (Johnson, Safarian, Rugman).

Mise en opposition à l'approche critique est l'approche positive, qui soutient l'idée que les FMN apportent des avantages à l'économie, tant en termes des produits ou services qu'elles fournissent, que par les retombées économiques qu'elles entraînent pour une région ou une nation. Cette approche tient généralement pour acquis qu'il est avantageux pour les États d'attirer des IDE (Safarian, Rugman, Dunning, Porter). La volonté d'attirer des IDE

découle du courant politique qui priorise le marché comme système de régulation socioéconomique. Les auteurs qui le soutiennent en viennent généralement à recommander des politiques ou institutions qui répondent aux besoins des FMN et aux enjeux de la concurrence internationale. La plupart des études sur l'investissement direct étranger et sur les firmes multinationales après les années 1980 se sont ainsi attardées à la formulation de recommandations afin que les gouvernements misent sur les IDE comme vecteur de développement économique (voir chapitre 8 et 9). Ces propositions ont non seulement eu un impact sur la façon d'analyser les relations États-FMN, elles ont aussi influencé le type de questions qui émergent des réponses obtenues.

Au regard de notre compréhension de ces perspectives de la littérature, il apparaît encore aujourd'hui difficile de cerner les fondements des relations qui unissent l'État et les FMNE. Pourquoi le Canada engage-t-il des relations avec les FMNE? Est-ce pour la croissance, pour l'emploi, pour l'accroissement des revenus de l'État, pour la stabilité sociale? Certes, des réponses proviennent de la littérature, mais elles demeurent compartimentées, construites autour d'idées et d'institutions dotées d'une cohérence qui leur est propre, sans possibilité de saisir leur portée historique. C'est donc dire que les justificatifs apportés aujourd'hui à la pertinence des relations entre l'État et les FMNE représentent une réalité jugée exclusivement sur une cohérence actuelle, laquelle découle d'une évolution institutionnelle. Ainsi, la littérature continue de dissimuler involontairement une histoire dans laquelle l'État a modifié, ajusté et créé des politiques au fur et à mesure qu'il modulait ses actions envers les FMNE.

Les questionnements sur les fondements idéologiques et normatifs sous-jacents aux motivations et attentes du gouvernement canadien vis-à-vis les FMNE sont aussi évacués de la littérature. Rarement permet-elle de saisir les répercussions des différentes idées ou décisions qui ont façonné les relations entre le gouvernement canadien et les FMNE. Nous nous retrouvons donc dans une situation où nous comprenons le contexte, mais bien peu l'évolution des relations entre les deux plus importantes institutions économiques de notre temps. Selon Robert Grosse (2005), il est essentiel de comprendre les buts et objectifs

initiaux des actions des États par rapport à l'évolution de l'économie nationale et internationale avant de prétendre saisir les déterminants spécifiques de leur relation avec les firmes multinationales. À la lueur de ceci, le manque de données et d'études à ce sujet s'avère paradoxal considérant l'importance de ces relations sur les conditions institutionnelles, non seulement économiques, mais aussi politiques et sociales. En ce sens, nous croyons qu'il s'impose, à ce stade-ci, de revoir l'histoire et l'évolution de ces relations. Nous cherchons donc à savoir :

- Qu'est-ce qui a mené le gouvernement fédéral canadien à engager des relations avec les FMNE?
- Comment ces relations se sont-elles configurées dans le temps?
- Quel a été leurs effets sur le processus d'institutionnalisation de la politique d'investissement canadienne?

En tentant de répondre à ces questions, nous visons à intégrer au sein de notre démarche les idées de chronologie, d'éléments déclencheurs, de liens de causalité dans les objectifs autant que dans les argumentaires, afin de mieux expliquer les motivations des relations entre l'État et les FMNE. Nous poursuivons ensuite l'idée d'une évolution, de changements et d'adaptation des actions du gouvernement à l'égard de ses relations avec les FMNE. Enfin, nous souhaitons considérer dans son ensemble le processus institutionnel et l'impact de la dépendance au sentier, tout en prenant compte des dynamiques temporelles d'effets et de conséquences des actions de l'État.

Notre but, avec cette thèse est de mieux comprendre les motivations qui sous-tendent la volonté du gouvernement canadien d'attirer, de contrôler, de négocier, mais aussi de contraindre les FMNE sur son territoire. Un peu comme Chandler & Mazlish (2005 : 4) qui rappelaient que les FMN devaient être étudiées de manière empirique, d'une perspective historique, et avec un mouvement constant de va-et-vient entre la théorie et les données, nous visons à éclairer les dynamiques complexes qui se sont instaurées entre les partis politiques, les attentes des milieux d'affaires, les attentes de la population, ainsi que les pressions provenant de l'évolution dynamique des facteurs économiques et politiques

qui engendrent un processus réflexif et intensif sur les différents liens entre l'État et les FMNE.

## 1.2 Revue de la littérature associée aux thématiques de recherche

Pour en arriver à concevoir notre objet de recherche, à déterminer les différents thèmes qui seront abordés et à proposer nos hypothèses, une revue de la littérature scientifique a préalablement été effectuée. Cette revue nous permet de dégager certains constats de même que quelques pistes d'analyse. Nous la divisons en termes généraux, soit : l'intervention de l'État dans l'économie, l'évolution des idées et des institutions économiques au Canada, les stratégies des FMN et les relations entre les États et les FMNE. À la suite de cette revue de littérature, nous présenterons les concepts clés de notre recherche, ses hypothèses, notre cadre d'analyse ainsi que notre approche méthodologique.

### 1.2.1 L'intervention de l'État dans l'économie

L'intervention de l'État dans la sphère économique n'est pas un phénomène récent<sup>1</sup>. La volonté des hommes d'État, ou des gouvernements, d'intervenir dans les affaires économiques, de planifier les activités d'échange ou de contrer les pouvoirs des entreprises fait, depuis longtemps, l'objet de débats à propos de la légitimité et de l'efficacité des actions entreprises. Douglass C. North soulève l'importance, dans les anciennes sociétés européennes, d'une structure politique légitime, assurant notamment le respect et l'acceptation du principe de propriété privée et de la monnaie comme bien échangeable. Dans son dernier ouvrage, en collaboration avec John J. Wallis et Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders : A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human*

---

<sup>1</sup> L'intervention historique de l'État dans l'économie est généralement attribuable à certains désirs des États souverains de profiter des gains relatifs au commerce étranger. Entre un laissez-faire magnanime des intérêts privés pour le bien-être de tous et une intervention paternaliste de l'État pour corriger les défaillances d'une dynamique incontrôlée, l'intervention étatique a vacillé entre la microstratégie et la macro-régulation. Alexander Hamilton ou Frederich List, pour ne nommer que les plus célèbres revendicateurs de la politique industrielle nationale, portaient déjà au 18<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> siècle, une attention particulière aux effets possiblement néfastes d'un laissez-faire économique reposant sur des niveaux de développement inégaux.

*History*, ils mettent l'accent spécifiquement sur le rôle historique et conceptuel de l'État dans l'économie, en y soutenant que :

*most organizations in all societies function with the explicit support of the state. We argue that most organizations, even simple ones, rely on third-party enforcement of agreements and relationships between the organization's members, or agreements between the organization and outside actors. The state most often provides third-party enforcement (North, Wallis et Weingast, 2010: 7).*

L'État peut ainsi être conçu comme étant présent au niveau le plus élémentaire de la sphère marchande de la société. Selon Vantemsche (2000 : 27), chaque acte prétendument privé comporte inévitablement un aspect public, si minime soit-il. Il est donc généralement accepté que l'État joue un rôle dans la structuration des conditions relatives aux échanges. Il exerce ainsi un double rôle économique, soit par des interventions microéconomiques auprès des entreprises et des interventions macroéconomiques au niveau de l'offre monétaire et budgétaire. En regard des objectifs de développement économique, ils varient en fonction des pays et des gouvernements. Selon l'ONUDI (2011 : 9) :

*la gestion publique a convergé vers l'acceptation d'une série d'objectifs communs, tels que la croissance économique, le développement social équilibré, le revenu et l'emploi, l'amélioration des moyens de subsistance, le développement des entreprises et du secteur privé, la durabilité environnementale, la sécurité alimentaire, la contribution aux budgets étatiques, et des institutions publiques efficaces et adéquates.*

Pour Jacques De Bandt (1995 :125), la légitimité contemporaine de l'intervention de l'État tient au fait que les politiques économiques et industrielles font la défense ou la promotion des intérêts collectifs, soit par la promotion d'une industrie dont les retombées économiques et sociales sont considérées comme évidentes, soit en cherchant à satisfaire des objectifs socioéconomiques globaux autres que les pures performances industrielles. Ainsi, des

décisions historiques prises par des acteurs « publics » peuvent façonner l'évolution des comportements sociaux en rapport avec leur processus d'institutionnalisation.

Depuis les années 1970, on assiste notamment à une réorientation des méthodes d'intervention de l'État dans l'économie, surtout auprès des entreprises nationales et étrangères. L'entrecroisement de phénomènes sociaux, politiques, culturels (la mondialisation, l'individualisme, l'écart des richesses, la dématérialisation culturelle, la perte d'identité nationale, la désintégration de l'autorité étatique, etc.) fait en sorte que les objectifs des États modernes, surtout occidentaux, ont été modifiés selon les effets constitutifs des orientations souhaitées par les politiques nationales. Les facteurs de changements s'observent par rapport aux rôles et objectifs économiques de l'État moderne ainsi qu'à leur niveau d'intégration dans cette nouvelle mouvance mondiale.

Esping-Anderson (1996: 6) a affirmé que les mécanismes politiques et institutionnels de représentation des intérêts et de renforcement du consensus politique importent énormément au sein des objectifs étatiques de bien-être, d'emploi et de croissance. La littérature sur l'interventionnisme de l'État propose d'ailleurs que les transformations de l'État découlent de décisions historiques et s'inscrivent dans une série de modifications progressives de plusieurs facteurs institutionnels, qui sont à la fois internes et externes à l'État. Quelques études analysent les modes d'intervention de l'État ou la fonction institutionnelle de celui-ci. En voici quelques exemples; Theda Skocpol (1979) s'est penchée sur les contextes historiques du développement des révolutions en présentant notamment les sources et les modèles de reproduction (patterns) de la grande révolution. Peter Evans (1995) a étudié la transformation de l'État et de l'industrie dans un contexte de mondialisation des pays en développement; Judith Goldstein (1988) s'est concentrée sur l'analyse des idées et des institutions afin de mieux comprendre les phases de libéralisme et de protectionnisme qui ont façonné l'évolution de la politique commerciale américaine.

L'intervention moderne de l'État a mené certains auteurs, dont Eisinger (1988) ainsi que Niosi et Bellon (1995), à qualifier l'État d'entrepreneur, c'est-à-dire qu'il oriente ses

actions économiques selon les institutions du marché. Niosi et Bellon (1995 : 218) affirment que :

*contrairement à l'opposition néoclassique entre entreprise et État qui suppose qu'il soit possible de définir les caractéristiques de l'une et de l'autre et de reconnaître un mode de fonctionnement propre à chacun, on assiste plutôt à une mutation des États et des entreprises, caractérisée par une fragmentation des structures et une transformation de leurs règles de fonctionnement.*

On pourrait aussi affirmer que l'intervention de l'État s'exprime sous la forme d'une main visible qui tâche de faciliter le commerce et les mouvements de capitaux inter-frontaliers. Le pouvoir de l'État se limite alors à retirer les barrières néfastes à la fluidité des affaires entre les entreprises privées. Il trouve dans cette fluidité de quoi assouvir ses besoins, c'est-à-dire les rentes économiques et la dynamique sociale que procurent les échanges économiques. C'est donc de cette manière qu'il agit pour assurer l'atteinte de ses objectifs économiques. Lorsque l'État intervient de la sorte, la question est de savoir dans quelle mesure ces actions sont susceptibles d'atteindre les objectifs qu'il s'est assignés (De Bandt, 1995 :126). Les interventions poussées de l'État dans l'économie correspondent donc, du moins dans leur forme, à une volonté de poursuivre des objectifs collectifs et individuels de bien-être. Les questionnements par rapport à l'État moderne, à son autorité et à ses capacités, sont en droite ligne avec ses intentions et motivations économiques. Les politiques économiques sont alors considérées comme un aspect d'un ensemble complexe d'enjeux sociétaux et politiques.

On ne peut d'ailleurs faire fi des effets de la mondialisation, au tournant des années 1990, sur les modes d'intervention économiques des États. La prolifération d'accords internationaux de commerce et d'investissement, l'approfondissement des chaînes de valeurs mondiales et une certaine harmonisation culturelle « à la » nord-américaine, surtout sur l'intégration des fondements du capitalisme comme système économique - notamment après l'échec de l'alternative communiste - ont créé une sorte de consensus sur la façon

d'envisager la stabilisation politique mondiale. Huber et Stephen (2005) ajoutent à cette liste l'intégration des marchés mondiaux des biens, l'accroissement rapide des mouvements financiers et spéculatifs, et le rôle des entités supranationales, servant bien souvent l'idéologie dominante plutôt que ses constituants.

Le monde est ainsi devenu, en quelques années, un terrain de jeu accessible et profitable, dans lequel les comportements publics, les politiques industrielles et, plus largement, les politiques publiques s'ajustent constamment à l'évolution, tout en l'influençant à leur tour (Niosi & Bellon, 1995 : 214). S'est aussi créée une rivalité entre les États qui a finalement abouti à la création de l'État dit compétiteur, qui œuvre davantage comme un acteur du marché, s'efforçant d'abord de promouvoir, contrôler et maximiser les effets de la mondialisation pour lui-même (Fougner, 2006). Pour Stopford et Strange (1991 : 33), cette nouvelle dynamique a créé de nouvelles possibilités d'accroissement des richesses et de la prospérité, tout en rendant parfois conflictuelles les visées des États. Dans ce contexte, il est devenu nécessaire de jongler habilement entre la poursuite de l'intérêt national et un agenda international de plus en plus complexe. S'est alors ajouté aux impératifs politiques et économiques plus classiques pour un État souverain un impératif relationnel et étranger à la forme systémique des relations internationales, soit l'impératif concurrentiel. C'est à travers cette dynamique que pour bien des auteurs, l'État se transforme. L'intervention de l'État, en son sens classique, destinée à un type d'entreprise général, a été remplacée par un ensemble complexe d'interventions de diverses unités gouvernementales et paragouvernementales destinées à répondre à des besoins précis (Niosi & Bellon, 1995). Un discours différent à propos de l'État s'est institutionnalisé, sans grande révolution d'idées ni « grande » théorie, mais plutôt en accolant aux changements économiques et politiques, un regard différent porté sur le monde (Deblock, 2014 :15). Robert Boyer (2009) soutient que la plupart des gouvernements ont adopté, au courant les années 1990, une position de retrait face aux marchés et à ses acteurs les plus puissants. Selon lui, plusieurs d'entre eux ont adopté la position du Council of Economic Advisers, présentée en 1998, qui affirmait que le rôle des gouvernements :

*is not to prop up economic growth with government spending but, more subtly, to provide individuals and businesses with the tools they need to flourish through their own efforts (...) Using government to complement, not replace, the market and the private sector has been fundamental guiding principle of this Administration economic strategy.*

Ainsi, la compétition entre les États pour attirer l'investissement des entreprises n'est que la résultante d'un processus d'évolution institutionnelle dont la concrétisation a entraîné la priorisation de choix politiques qui ont mené à la valorisation des investissements directs étrangers pour l'accroissement de certains facteurs économiques. Ceci suppose que les institutions économiques ont été réalignées pour intégrer les aspects spécifiques à la concurrence mondiale, soit celle entre États, mais aussi celles des firmes multinationales (Genschel & Seelkopf, 2014 :235).

### 1.2.2 L'évolution des idées et des institutions économiques au Canada

La littérature canadienne est très diversifiée à l'égard de l'évolution des idées politiques et économiques. Neil Bradford (1999) et Jane Jenson (1991) ont mis l'accent sur l'évolution des idées économiques à partir de la fin des années 1970. D'autres ouvrages plus anciens, ceux de Lower (1943), Aitkens (1958) ou Goodwin (1961), proposent une analyse de l'évolution des idées qui ont structuré la politique économique canadienne au tournant du siècle jusqu'à l'Après-Seconde Guerre mondiale. Leurs ouvrages établissent toutefois peu de ponts entre les idées et la politique économique canadienne.

L'analyse de la politique économique, notamment de l'impact des IDE, a généré une abondante littérature à la fin des années 1960 et tout au long des années 1970. Frank Underhill, Kari Levitt, Mel Watkins, Wallace Clements et Leo Panitch ont pavé la voie au courant marxiste revendicateur des thèses libérales d'Harry Johnson, d'Ed Safarian et d'Alan Rugman. La promotion des principes du néolibéralisme économique dans les années 1980 a suscité un large spectre de points de vue. Duquette (1988 : 8) note la création « d'un nouveau rapport de force entre gouvernement et industrie, tant nationale que

multinationale ». Stephen McBride, David Langille, Christian Deblock et Harry W. Arthurs ont quant à eux mis l'accent sur la formulation consensuelle de l'effet positif de l'investissement des entreprises sur l'intérêt économique général. Ils soulevaient le détachement du gouvernement par rapport aux mesures de planification de l'activité économique et l'intégration plus formelle de l'économie canadienne à l'ensemble continental nord-américain. Deblock (1985 : 178) soutient que les stratégies de restructuration et de redéploiement des FMN ont joué contre le développement économique canadien. Pour d'autres auteurs, comme Arthurs (1997), le fait que le gouvernement ait pris parti dans ce processus a permis l'institutionnalisation de la légitimité des bienfaits de la concurrence, de la libre circulation des biens et services, de l'investissement étranger et des relations entre le gouvernement et les FMNE. David Langille (1987: 43) note que les processus de concentration, de centralisation et de continentalisation de l'économie canadienne au cours des années 1980 ont accru les relations d'interdépendance entre l'État et la classe capitaliste, accélérant la mise en commun de l'intérêt national et de l'intérêt des industriels et marchands.

Ce tournant paradigmatique a continué d'être analysé sous plusieurs angles. Johnson et Mahon (2005) se sont penchés sur les conséquences de l'idéologie néolibérale sur la refonte des politiques publiques canadiennes. Selon ces auteurs, cette refonte s'est accompagnée d'un discours qui rendait inévitable la déstructuration de l'État-providence, afin d'en libérer les capacités d'innovation et d'accroître la compétitivité des firmes locales (Johnson et Mahon, 2005: 26). Mitchell (2001:166) a montré comment des pratiques microéconomiques, telle que la nouvelle politique d'immigration pour les migrants d'affaires, sont devenues des instigateurs de changements politiques successifs qui ont conduit, non seulement à une transformation économique du Canada, mais aussi à un reconditionnement socioculturel affectant les normes fondamentales de la société, altérant au passage les relations entre l'État et la société. Dans la même veine, Harry Arthurs (1997: 243) s'est intéressé au phénomène de globalisation de la pensée chez les élites canadiennes (politiciens, économistes, juristes, mais aussi artistes, universitaires, etc.) qui a

accompagné la globalisation économique, et qui a eu un effet direct sur la construction et la reconstruction des domaines juridiques dans les sphères étatiques et non étatiques.

### 1.2.3 Stratégies des firmes multinationales

Les firmes multinationales sont reconnues pour adopter diverses stratégies afin de profiter des opportunités allouées par les différents cadres institutionnels et ainsi bénéficier de leurs avantages sur la concurrence. Kindleberger (1970, 1973) a notamment montré que les firmes développent des avantages spécifiques pour différencier leurs produits et desservir plusieurs marchés (Rioux, 2012: 57). Ce dernier considérait que les imperfections du marché expliquaient d'elles-mêmes les raisons d'un investissement direct à l'étranger (Meier & Schier, 2005 : 19). Selon Michael Porter, les stratégies globales des FMN se scindent en quatre grandes catégories; occuper le rôle de leader mondial au niveau des coûts ou de la différenciation, segmenter les marchés mondiaux et détenir le monopole dans une niche de produits, rechercher des protections contre la concurrence sur certains marchés nationaux, répondre promptement aux marchés locaux de différents pays (Eden, 1991 :208). La coordination des activités des FMN à l'échelle transnationale force la réévaluation de l'impact de leur stratégie sur le développement des politiques nationales. Ainsi, pour Crozet et Koenig (2005 : 13), l'accélération du phénomène de mondialisation semble davantage portée par l'accroissement des IDE que par l'ouverture commerciale des pays. La planification stratégique des FMN est une source dynamique de transformation des conditions économiques; par le fait qu'elles sont établies sur divers territoires, auprès des diverses clientèles, et qu'elles effectuent régulièrement un arbitrage entre les possibilités d'actions qui s'offrent à elles, les firmes réactualisent constamment leur comportement stratégique afin d'exploiter pleinement leur potentiel. Or, la dynamique interne d'une firme pousse celle-ci à accroître ses ventes et à maximiser ses gains et ses profits. Pour y arriver, elle sera tentée de soutirer au maximum les gains sur le marché national et international qu'elle considère comme important pour son développement, ou alors réduire les contraintes inhérentes à sa rentabilité en abaissant les coûts de la force de travail, les exigences de taxation, les coûts liés aux normes environnementales, aux

normes du travail et aux droits de la personne (Guay, 1987; Strange, 1996). La diminution des coûts n'est toutefois pas l'unique stratégie productive des FMN. L'accroissement des coûts réels de recherche et développement, les besoins croissants d'intégration des technologies destinées à concevoir de nouveaux produits et de nouveaux processus ont également poussé les FMN à diversifier leurs portefeuilles d'investissement internationaux (Dunning, 1992). Aussi, la recherche de nouveaux moyens de financement vouée à générer des revenus suffisants pour soutenir leurs propres activités de recherche et d'innovation conduit les FMN à adopter des stratégies financières impliquant une structuration interne du capital industriel multinational. (Guay, 1987 : 122). Les investissements stratégiques peuvent ainsi s'expliquer par la stratégie de pénétration ou de consolidation des marchés mise en œuvre par l'entreprise, ou alors par le désir de trouver et de sécuriser un approvisionnement en matière première, ou simplement par la volonté de l'entreprise de réduire ses coûts de production (Eden, 1991 :210).

C'est en vue d'optimiser les coûts, l'efficacité et la flexibilité de l'activité productive que les firmes ont fragmenté les différentes fonctions de l'entreprise (Levasseur, 2002 :104). Entraînée par l'investissement étranger, l'internationalisation des entreprises s'est accélérée depuis les années 1980. Mais l'effet de la transnationalisation s'est surtout répercuté sur la décentralisation de la production. Les firmes ont investi sur les territoires leur allouant des avantages stratégiques, soit en termes d'acquisition de ressources ou de transformation de celles-ci. Elles cherchent des intrants peu coûteux à la production et un environnement réglementaire favorable. Ce qui les caractérise est donc autant leur façon de diriger l'ensemble des étapes de production d'un bien que leur présence sur les marchés mondiaux. Les entreprises ayant une plus grande mobilité transnationale sont ainsi en mesure d'obtenir un avantage concurrentiel en réduisant les coûts de production et en externalisant les effets négatifs de celle-ci (Chandler et Mazlish, 2005 : 12).

Enfin, pour certains auteurs, la mondialisation a remplacé les firmes hiérarchisées, intégrées verticalement, qui fonctionnaient dans les limites des économies nationales, par des organisations globales structurées en réseau (Biersteker et Hall, 2001 : 2). Les

approches sur la gouvernance par réseau tentent de conceptualiser les processus relationnels propres aux conditions d'échange d'un réseau socioéconomique en établissant les différents types d'interactions. Ces approches conceptualisent le phénomène de gouvernance en constituant des formes distinctes de coordination de l'activité économique, lesquelles contrastent avec le marché et les hiérarchies (Jones, Hesterly & Borgatti, 1997). L'économie mondiale du 21<sup>e</sup> siècle est souvent caractérisée dans la littérature comme une économie du savoir. Selon Dunning (2002 :385), son fonctionnement implique davantage d'alliances intra- et inter-institutionnelles, que ce soit au sein même de l'entreprise, entre différentes entreprises, mais aussi entre les entreprises et les États. Il importe alors de présenter les FMN comme des organisations dynamiques, qui sont en constante adaptation et qui tentent, par les outils qu'elles possèdent, de générer des gains à partir du contexte dans lequel elles opèrent en poursuivant d'abord et avant tout les intérêts qui leur sont propres. Peter Dicken (1997 :82) présente trois principales tendances qui marquent les phases de réorganisation des entreprises transnationales au cours des dernières décennies : 1) la réorganisation de la coordination de leurs activités au sein d'un réseau complexe de relations internes et externes à l'entreprise; 2) la réorganisation géographique de la chaîne interne de production; 3) la transformation des relations d'affaires avec leurs fournisseurs.

#### 1.2.4 Les relations entre les États et les FMNE

La littérature spécifique aux relations entre les gouvernements et les firmes multinationales étrangères s'est développée en tant que champ de recherche distinct depuis les années 1970. Certains pionniers, comme Raymond Vernon, Jack Behrman, Jean Boddewin, John Dunning ou John Stopford, ont joué un rôle clé dans l'accélération de la conceptualisation de ce champ d'études. Behrman et Vernon ont été les premiers à analyser les relations entre l'État et les FMNE à travers le prisme de la coopération et du conflit. Leurs travaux, qui inspirent encore bien des auteurs, tablaient généralement sur l'identification des nouvelles sources du pouvoir des entreprises, en rapport avec l'évolution idéologique des politiques étatiques et des effets de l'augmentation du commerce et des investissements internationaux. Ils soutenaient notamment que le choc des intérêts des États et des entreprises signifiait un positionnement différent de la part entreprises étrangères par

rapport aux États. Au Canada, cette littérature a surtout émané des rapports commandés par le gouvernement au cours des années 1960, 1970 et 1980. Ces rapports, qui sont analysés dans plusieurs chapitres de cette thèse, ont d'ailleurs eu un effet important sur la conceptualisation gouvernementale des FMN et des politiques économiques qui leur sont associées.

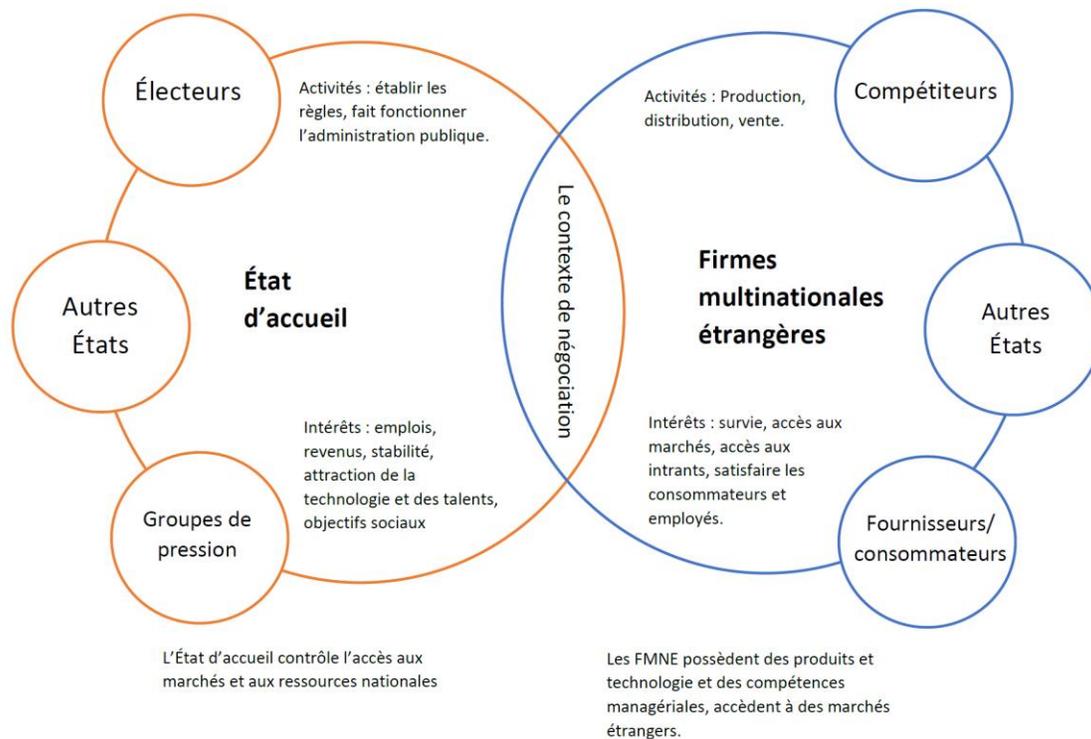
De nombreuses recherches économiques ont aussi porté sur les avantages que les pays peuvent tirer des IDE. Plusieurs chercheurs ont d'ailleurs orienté leurs recherches sur le comportement des États à l'égard de l'IDE. John Dunning et Alan Rugman, entre autres, ont apporté au cours des années 1980 un point de vue très positif sur les IDE, la libéralisation des échanges et l'ouverture aux investissements étrangers. À l'inverse, Raymond Vernon, avec son modèle « *obsolescing bargaining* », de même que John K. Galbraith, se montraient beaucoup plus nuancés, pour ne pas dire pessimistes, par rapport à l'évolution de ces relations.

Étudiant le cas canadien, Brooks et Stritch (1991 : 4) considéraient que les relations entre l'État et les entreprises dérivait avant tout de la confrontation des systèmes capitaliste et démocratique. Les auteurs remarquaient que les deux systèmes se rejoignaient non pas par une entente commune sur le principe d'égalité, mais plutôt par une conception commune de l'individualisme priorisant la liberté de choix comme la pierre angulaire de la société. Ils soutenaient, à cet égard, que les relations entre les entreprises et l'État s'exprimaient avant tout au travers d'intérêts conflictuels et communs qui façonnaient leur mode opératoire, mais aussi leur interdépendance (Brook et Stritch, 1991). Dans ce contexte, les relations entre l'État et les entreprises engendraient des tensions quant à la définition et à la poursuite de l'égalité au sein du mécanisme distributif. En parallèle, Taylor (1991 : 63-64) identifiait quatre prémisses qui forment le contexte des relations entre les entreprises et l'État canadien à la fin des années 1980 : 1) la concurrence, qui se devait d'être le principal mécanisme de contrôle des marchés; 2) la légitimité de l'État, qui lui permettait d'intervenir dans l'économie et auprès des entreprises; 3) la légitimité des entreprises, comme citoyen corporatif pouvant avoir une voix dans le processus décisionnel du

gouvernement; 4) la coopération entre les entreprises, le gouvernement et les syndicats, afin de résoudre des problèmes économiques nationaux.

Au début des années 1990, la littérature s'est aussi penchée sur l'intensification de la mondialisation économique. À cette époque, la pression exercée par les autres États pour attirer l'investissement étranger et profiter des retombées économiques amenait des auteurs à identifier les avantages compétitifs entre les nations. Cette branche de la littérature s'est ainsi penchée sur le comportement des États et des FMN ainsi que sur leurs interactions. Jalonnée par les travaux de Michael Porter (1985) et ceux de Stopford et Strange (1991) sur la double concurrence (État-État et FMN-FMN), elle a mené à plusieurs modèles explicatifs qui ont émergé depuis les années 1990. Nous en notons quelques-uns, dont le modèle de Behrman – Grosse, lequel mise sur trois types de dimensions relationnelles qui interviennent dans la conception des politiques et orientations stratégiques, soit : les ressources disponibles, le degré d'importance des enjeux et la similarité des intérêts. À cette dernière dimension relationnelle se greffent trois dimensions : les objectifs, les intérêts et les interactions.

Figure 1.1 – Modèle de Behrman et Grosse des principales composantes des négociations dans les relations entre les gouvernements et les entreprises<sup>2</sup>



La résultante des négociations entre les États et les FMNE, selon Behrman et Grosse (1990) est fonction de la relative possession de ressources des deux acteurs en présence. La position de négociation dépend alors largement de l'importance attachée à l'action désirée de l'entreprise. Les gains futurs potentiellement réalisés par l'État avantagent ainsi les leviers de négociation des entreprises (Grosse, 2005). Les enjeux pour un État peuvent aussi devenir importants advenant un niveau de concurrence élevé pour attirer le même type d'investissement. Grosse (2005 : 279) maintient que l'intérêt mutuel est une condition essentielle aux succès d'une négociation. Partant de buts et d'objectifs mutuels, il est plus facile d'obtenir une résultante acceptable pour les deux parties. Le modèle « issue-area », présenté par Thomas Brewer (1992), concentre l'analyse sur les points de discordance entre les États et les FMNE. Selon lui, le résultat de ces négociations devrait être envisagé en

<sup>2</sup> Dans Grosse (2005), page 277. (Traduction libre)

fonction de la relative possession de ressources des deux acteurs en présence (Brewer, 1992 : 297).

Au regard de l'impact des décisions d'un État sur les actions des FMNE, Murtha et Lenway (1994) ont établi que trois facteurs influençaient les décisions des FMNE : d'abord, les cibles de la politique économique; ensuite, la crédibilité de l'État; et enfin, les arrangements institutionnels qui accompagnent les politiques mises en œuvre. Pour eux, ces facettes ont pour effet de faire varier le degré d'autorité, ou de capacité de planification de l'État sur les marchés de même que le degré de distribution des droits de propriété. Eden, Lenway et Schuler (2005) ont, quant à eux, effectué une réactualisation des barèmes du modèle « *obsolescing bargaining* » de Vernon, en y intégrant les nouveaux paramètres de la mondialisation. Leur modèle de négociation politique mise sur l'analyse des objectifs spécifiques des parties en présence, la valeur relative des ressources détenues par les parties, les contraintes relatives auxquelles les parties doivent répondre ainsi que les effets directs et indirects des actions entreprises. Rizopoulos et Sergakis (2010) ont plutôt cherché à saisir les déterminants des stratégies politiques des FMNE dans un contexte relationnel avec un pays d'accueil. Ils y considèrent l'influence des politiques mises de l'avant dans le pays d'origine des FMN à travers leurs comportements envers le pays d'accueil. Ils soutiennent ainsi qu'un lien politique important subsiste entre les décisions des firmes et les orientations politiques des États, puisque selon eux, « la perception des FMN et leurs objectifs stratégiques sont construits en référence aux réseaux politiques dans lesquels ils évoluent (Rizopoulos et Sergaki, 2010 :251). Cela rejoint en outre Rondinelli (2005), qui reconnaît l'importance des institutions dans le processus décisionnel des FMN et leurs relations avec les États. Selon lui, l'attrait analytique des institutions réside du fait qu'elles dirigent l'attention non seulement sur les impacts des politiques étatiques actuelles, mais aussi sur les fondations institutionnelles à partir desquelles les politiques se conceptualisent et se mettent en œuvre. Il soutient que les institutions politiques et économiques influencent les comportements des États et des FMNE, en amont et en aval de leurs relations, ce qui constitue, dans cette perspective, un facteur d'influence décisif sur leurs orientations stratégiques (Rondinelli, 2005).

En définitive, ces modèles et perspectives théoriques nous aident à générer les assises de notre analyse. Ils ne donnent toutefois pas suffisamment d'outils pour répondre adéquatement à nos questionnements. On retient de ceux-ci, avant tout, l'importance des objectifs économiques de l'État (Behrman-Grosse; Murtha et Lenway), la prise en compte de l'évolution du contexte politique et économique (Rizopoulos et Sergaki) et le rôle des institutions, souligné par Rondilleni, surtout dans une perspective de dépendance au chemin. Nous en concluons que ces éléments s'articulent autour de la posture du gouvernement canadien, de la perspective des fonctionnaires, de l'influence des milieux d'affaires et de la littérature académique.

Nous proposons ci-dessous, une explication spécifique de deux concepts clés de notre recherche, soit la politique d'investissement et les relations entre l'État et les FMNE. Cette présentation sert notamment de pont entre la revue de la littérature et les hypothèses. Elle permet aussi de guider le lecteur sur notre positionnement par rapport à cette littérature.

### 1.3 Hypothèses de recherche

En reprenant les conclusions de la littérature exprimée précédemment, deux hypothèses de recherche sont proposées:

- H1. La politique d'investissement du Canada a été et demeure aujourd'hui conçue en fonction des objectifs de croissance et de plein emploi. Ces objectifs ont conditionné, à travers les différentes époques, les stratégies et moyens des gouvernements successifs tout en ayant pour effet d'accroître le rapprochement et la collaboration avec les entreprises multinationales. Ces objectifs demeurent aujourd'hui au fondement des relations entre le gouvernement et les FMNE.
- H2. Depuis la fin des années 1980, des mécanismes formels et informels structurent les relations entre les firmes transnationales et le gouvernement canadien. Ces mécanismes sont constitués d'objectifs communs, qui se sont progressivement

intégrés aux objectifs économiques généraux du gouvernement canadien en ce qui a trait au développement des entreprises et à l'économie en général.

Notre première hypothèse de recherche considère que les objectifs de croissance et d'emploi sont des idées consensuelles qui s'arriment aux institutions économiques en place de même qu'aux intérêts économiques à poursuivre. Ces objectifs soutiennent les actions de l'État et guident les politiciens et fonctionnaires dans la direction souhaitée, engendrant par le fait même un phénomène de reproduction social.

Notre seconde hypothèse soutient que les politiques économiques du gouvernement canadien sont configurées dans une perspective d'intégration des enjeux des FMN aux enjeux généraux du développement économique national. Elle reprend notamment les prémisses de Robert Grosse (2005 : 279), pour qui l'intérêt mutuel demeure une condition essentielle au succès des négociations entre les deux parties ainsi que celles de Peter Dickens (1997 : 97), qui conçoit les relations entre les FMNE et les États dans une dynamique d'interdépendance mutuelle. On peut ainsi présumer que les actions des États s'orientent en fonction des intérêts des FMN, autant par la sécurisation de leur investissement que par l'accroissement de leur profitabilité en maintenant un environnement d'affaires avantageux. Nous soutenons que l'impact de l'entrée au pouvoir des conservateurs de Brian Mulroney au début des années 1980, additionné aux recommandations de la commission Macdonald, à la création de la Loi sur Investissement Canada et à l'Accord de libre-échange avec les États-Unis, ont accéléré la justification d'une nouvelle normativité économique qui a engagé le gouvernement à poser des gestes politiques facilitant l'activité des entreprises, et notamment des FMN.

## 1.4 Termes et concepts

L'objet de notre recherche concerne l'évolution des relations entre l'État fédéral canadien et les entreprises multinationales étrangères dans le contexte de la politique d'investissement canadienne. L'analyse du changement est donc partie prenante de notre

recherche. Le comportement des instances gouvernementales et de l'administration publique canadiennes par rapport aux investissements directs étrangers provenant des firmes multinationales étrangères constitue notre principal objet d'analyse.

#### 1.4.1 Définition des principaux termes

##### - État

Nous reprenons la conception classique de Murtha et Leway (1994), qui qualifie l'État d'institution représentant, dans le temps, les valeurs nationales et l'ordre légal, contrairement aux gouvernements, qui sont éphémères et moins influents sur les institutions de la gouvernance (Murtha et Leway, 1994 :114, Skocpol. 1979). Cette définition inclut ainsi sous le terme État le gouvernement constitué d'élus et l'administration publique. Dans ce contexte, les décisions d'ordre politiques sont prises par le gouvernement, tandis que l'exécution des politiques se fait par la fonction publique. Dans cette thèse seront utilisés les termes:

- *État*, comme concept général de l'ensemble des organisations publiques, ou l'administration publique fédérale.
- *Gouvernement*, pour désigner le parti au pouvoir et ses membres constituants sur la scène fédérale.

##### - Firmes multinationales

Les entreprises qui effectuent généralement les IDE sont nommées, bien souvent de façon interchangeable, entreprises ou firmes multinationales, entreprises ou firmes transnationales ou encore corporations globales. Ces termes, s'ils semblent englober le même type de processus d'internationalisation des entreprises, demeurent cependant nuancés. Dans le cadre de cette thèse, le terme multinational sera utilisé, afin de faciliter les ponts avec la littérature. La définition la plus simple est généralement celle de l'entreprise multinationale, qui est une entité qui réalise des opérations de production dans au moins deux pays. Elle est constituée d'une société mère (résidente d'un pays) et d'au moins une filiale (résidente d'un autre pays) (Levasseur, 2002 :106).

La croissance rapide des FMN est caractéristique de leur capacité à s'internationaliser. Vernon (1998 :7) rappelle que le taux de croissance annuel des FMN a été supérieur à la croissance générale de l'économie mondiale depuis plus de 50 ans.

Dans cette thèse, nous utiliserons le terme firme multinationale (FMN) lorsque nous les désignerons de façon générique. En contrepartie, nous utiliserons le terme firme multinationale étrangère (FMNE) lorsqu'elle sera considérée dans son contexte canadien, par exemple, lorsque nous aborderons leurs relations avec l'État.

- Investissement direct étranger (IDE)

Les flux d'investissements directs étrangers constituent la principale unité de mesure de la multinationalisation des entreprises. Ces flux représentent principalement les mouvements de capitaux générés par les grandes firmes entre les pays. Si l'on se réfère à la définition du FMI, il y a investissement direct étranger (IDE) lorsqu'une entité non-résidente prend un intérêt durable dans une entreprise résidente (Levasseur, 2002 :104). Les investissements directs étrangers se distinguent alors des investissements (placements) de portefeuille dans la mesure où l'entreprise qui investit directement entend influencer de façon tangible l'organisation et l'orientation de l'entreprise, acquise ou créée (filiale).

La définition des IDE de l'OCDE (2010 :17) est plus exhaustive, proposant que l'investissement direct est :

*un type d'investissement transnational effectué par le résident d'une économie (« l'investisseur direct ») afin d'établir un intérêt durable dans une entreprise (« l'entreprise d'investissement direct ») qui est résidente d'une autre économie que celle de l'investisseur direct. L'investisseur est motivé par la volonté d'établir, avec l'entreprise, une relation stratégique durable afin d'exercer une influence significative sur sa gestion. L'existence d'un « intérêt durable » est établie dès lors que l'investisseur direct détient au moins 10 % des droits de vote de l'entreprise d'investissement direct.*

*L'investissement direct peut également permettre à l'investisseur d'accéder à l'économie de résidence de l'entreprise d'investissement direct, ce qui pourrait lui être impossible en d'autres circonstances. L'investissement direct n'a donc pas les mêmes finalités que l'investissement de portefeuille, l'investisseur de portefeuille ne cherchant généralement pas à influencer sur la gestion de l'entreprise.*

On distingue généralement les premiers investissements réalisés par les entreprises étrangères dans un pays (greenfield), à un réinvestissement dans une unité de production ou l'acquisition d'une unité de production existante (brownfield). Ces investissements s'intègrent généralement dans la stratégie des FMN et peuvent ainsi comprendre un ensemble d'objectifs propre ou non à la performance de l'entreprise. L'investissement direct prend alors deux formes possibles : (1) une fusion/acquisition d'une entreprise déjà en place et (2) un investissement de création (greenfield) (Levasseur, 2002 :104). Un certain nombre de facteurs influencent le choix des FMN en matière d'IDE, y compris la politique du gouvernement local, les conditions et la taille du marché local, la réaction des entreprises rivales et le risque d'investissement (Nayak & Choudhury, 2014: 5). En contrepartie, les investissements étrangers procurent certains avantages aux pays hôtes, tels que l'augmentation de la production, de l'emploi, des revenus du travail et des recettes fiscales.

#### - La politique d'investissement

La politique d'investissement du Canada est la composante principale de notre recherche. Il est connu et documenté qu'elle est au centre des préoccupations des hommes d'État en ce qui a trait au rôle des entreprises étrangères au Canada. Il importe toutefois de statuer sur ce que l'on entend par politique d'investissement. La politique d'investissement du Canada est un terme couramment utilisé dans la littérature pour signifier les diverses prises de position au sein des politiques économiques générales ainsi que les intentions, les motivations et les lois à l'égard des IDE. Elle ne se rapporte toutefois pas à une politique à proprement parler. Ainsi, bien que nous utilisions le terme générique de politique

d'investissement dans cette thèse, nous la concevons plutôt comme un cadre général d'actions gouvernementales visant les IDE. Cette politique se veut donc, avant tout, informelle, c'est-à-dire formée d'intentions ou de volontés et considérée en divers enjeux singuliers qui tendent à se fusionner. Elle s'est aussi démarquée dans l'histoire du pays aux moments où se sont structurées les principales composantes de sa politique économique. Cette politique influence donc l'interprétation que font hommes d'État des objectifs économiques canadiens, du rôle des entreprises étrangères au Canada et de son intervention vis-à-vis celles-ci.

L'étude de la politique d'investissement se révèle pertinente pour notre recherche puisqu'elle constitue un moyen privilégié pour le gouvernement d'atteindre ses objectifs économiques. Elle constitue aussi une facette observable de l'intervention du gouvernement dans l'économie. Cependant, les orientations du gouvernement sont parfois établies par plusieurs ministères, puisque le premier ministre, le ministre des Finances et le cabinet du PM (conseil privé) ont une influence considérable sur les grands objectifs du gouvernement<sup>3</sup>. Or, l'intervention de l'État se complexifie lorsque diverses unités gouvernementales et paragouvernementales sont appelées à répondre à des besoins précis (Niosi et Bellon, 1995). À cette complexification s'ajoute le fait que l'information spécifique à la réflexion et à la prise de décision est généralement préservée au sein de l'appareil bureaucratique et du cabinet du ministre. De tout ceci découle un embroussaillement, qui est aussi présent dans le cas de la politique d'investissement, qui se constitue en amont de la décision de l'État, au niveau de la réflexion politique, et qui se traduit ensuite dans la prise de décision et dans la gestion politique des retombées. En outre, la politique d'investissement n'est qu'un aspect d'un ensemble complexe de politiques et

---

<sup>3</sup> Il n'est pas possible d'oublier la remarque légendaire de Keynes "The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influence, are usually the slaves of some defunct economist. Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler of a few years back. I am sure that the power of vested interests is vastly exaggerated compared with the gradual encroachment of ideas. Not, indeed, immediately, but after a certain interval; for in the field of economic and political philosophy there are not many who are influenced by new theories after they are twenty-five or thirty years of age, so that the ideas which civil servants and politicians and even agitators apply to current events are not likely to be the newest. But, soon or late, it is ideas, not vested interests, which are dangerous for good or evil". (Keynes, 1936: 383-384)

d'enjeux économiques, politiques et sociaux qui forment l'exercice du pouvoir politique. L'État, qui est représenté par les élus, seuls responsables auprès de la population, est aussi formé de fonctionnaires qui sont, la plupart du temps, responsables d'élaborer les politiques, lois et stratégies diverses, ainsi que de les opérationnaliser. En ce qui concerne notre sujet de recherche, il s'articule en particulier entre la vision des politiciens, la perspective des fonctionnaires et l'influence de la littérature académique sur ceux-ci. Pour nous dégager autant que possible de toutes ces sources possibles de confusion, notre étude de la politique d'investissement du Canada suit le processus que Deblock et Zini (2012 : 399) ont traduit en trois dimensions :

- La sélection des objectifs à atteindre;
- L'action des pouvoirs publics;
- L'utilisation d'instruments spécifiques pour atteindre les objectifs.

#### 1.4.2 Les relations entre l'État et les FMNE

Il importe ensuite de définir ce que l'on entend par relations. Les relations n'incluent pas uniquement les relations d'échange de biens ou de services structurés par des idées et des normes relatives à l'attente qu'elles suscitent; les relations émanent aussi de principes relatifs à un processus d'interaction temporel. Elles suggèrent des gestes établis, qui tendent vers des objectifs afin de générer un comportement souhaité par l'autre partie. Elles sous-tendent aussi une attente de comportements engendrés par une situation, voulue ou non, et une réaction des deux parties. Par exemple, les attentes des citoyens envers l'État, au niveau de l'emploi, créent généralement des actions sur le plan politique. Elles se matérialiseront par des politiques industrielles, par le développement de secteurs économiques, par la protection ou la stimulation de la concurrence, etc. Ces actions seront ensuite jugées en fonction des objectifs fixés, débattues dans l'espace public et politique, et parfois soumises au jugement des citoyens lors d'élection.

Les relations sont aussi établies au moyen de normes acceptées par les parties prenantes. À cet égard, sur le plan des relations internationales, la norme de réciprocité prédomine sur la régulation du commerce. Les États s'attendent généralement, lorsqu'ils négocient entre

eux, à devoir concéder des accès à leur marché pour recevoir des avantages d'accès aux marchés étrangers jugés similaires. Or, sur le plan des relations entre les États et les FMNE, ce type d'attentes réciproques n'est pas systématiquement institué. Pour mieux les comprendre, nous les compartimentons en trois grandes étapes, qui s'accrochent aux étapes traditionnelles de la littérature sur les relations entre les États :

1. La mise en commun des objectifs de leur relation, lesquels dérivent des objectifs économiques plus larges des États et des FMNE;
2. La matérialisation de leur relation, qui prend forme par un processus de négociations d'avantages mutuels liés à leurs objectifs spécifiques;
3. La rétroaction ou la résultante de leur relation, qui vise à mesurer les effets de celle-ci sur l'atteinte des objectifs prédéterminés.

- Les formes de relations

Formelles ou informelles. Nous préférons ici les appellations « formelles et informelles » aux termes « directs et indirects » puisqu'elles indiquent mieux, selon nous, le degré de formalisation au sens législatif. Nous définissons une relation formelle comme une relation encadrée par une loi. Une relation informelle a, en contrepartie, nécessairement lieu sans cadre légal prédéfini. À titre d'exemple, la LEIE est un cadre structurant significatif dans les relations formelles entre l'État et les FMNE. Un autre type de relations formelles est l'activité de lobbying, qui diffère des relations plus informelles puisqu'il est généralement exécuté par les représentants des milieux d'affaires et est encadré par une loi. Des acteurs tels que les groupes de pression initient de telles activités pour faciliter l'acceptation de certaines valeurs propres aux FMN. Enfin, d'autres relations formelles entre l'État et les FMNE prennent forme lors des consultations publiques. Au Canada, ce processus a historiquement été réservé aux Commissions royales d'enquête et autres grands chantiers devant servir à orienter les politiques publiques. Mais, au cours des années 1980 et 1990, une ouverture à la consultation des FMNE dans le cadre de ces processus s'est opérée. Les relations informelles, quant à elles, débordent du cadre formel. Nous en présentons les formes les plus importantes au chapitre 9. Parmi ces dernières figurent les actions d'attraction et de rétention d'entreprises, de négociations et consultations politiques.

Personnelles ou impersonnelles. Ces relations s'établissent selon le degré de personnalisation des acteurs qui prennent part aux relations. Un haut niveau de personnalisation entre les hommes d'État et les grandes entreprises industrielles a notamment été documenté par Morck, Percy et coll. Nerbas et Porter. Ces relations personnelles entre l'État et les entreprises ont souvent été qualifiées de *capitalisme de copinage*. On retrouve aussi ces relations personnelles entre les milieux d'affaires des grandes métropoles et l'élite politique du pays. La personnalisation est significative puisqu'elle affecte les relations, qui ne s'expriment plus de la même manière. Robert Bothwell, dans son œuvre biographique de C.D. Howe, suggère une normativité différente de l'État, beaucoup plus alignée aux objectifs des firmes étrangères, lorsque celui-ci était ministre. La proximité de Howe auprès des grandes entreprises industrielles lui permettait d'être conscient de leurs enjeux et de proposer des actions en lien avec ceux-ci.

- Les types de relations

Nous montrerons au chapitre 9 que les relations entre l'État et les FMNE se réalisent la plupart du temps lorsque les FMN ont déjà investi au Canada. Trois types de relation sont proposés.

Relations transactionnelles : La relation transactionnelle figure comme le premier type de relation qui s'instaure et intègre les négociations entre l'État et les FMNE pour les modalités d'un IDE. Elle comprend également les relations plus « journalières », plus centrées sur les enjeux à court terme de l'entreprise.

Relations processuelles : Ces relations s'insèrent généralement dans le cadre d'un processus de consultation ou lors d'un débat national ou provincial. Dans ces échanges, l'objectif du gouvernement est de trouver une voie consensuelle à la problématique rencontrée. L'avis des FMNE est alors considéré parmi les divers acteurs consultés.

Relations politiques : Ces relations demeurent de l'ordre des consultations et du lobbying, mais suggèrent des changements institutionnels plus importants. Ces changements se

produisent sur des intervalles de temps relativement long (20 à 50 ans), et se forment par l'implication progressive de diverses conditions propices à celles-ci. Les relations entre les gouvernements et les FMNE qui misent sur une planification à plus long terme de l'économie, un changement de direction ou un changement général d'attitude, sont nommées relations spéculatives, vu leur caractère plus imprévisible que les autres relations.

## 1.5 Cadre d'analyse

L'étape suivant la revue de la littérature et l'exposition de nos hypothèses traite de la démarche poursuivie pour les valider. Nous divisons cette démarche en deux parties. En premier lieu, la cadre d'analyse présente les inspirations d'ordre plus théorique qui guideront notre analyse. En second lieu, l'approche méthodologique justifie ces choix, en appose les conséquences ainsi que les retombées et introduit les diverses composantes de notre étude.

Notre cadre d'analyse vise à intégrer les notions plus théoriques liées à l'étude des institutions et de leur l'évolution. Ce cadre d'analyse permet d'aborder l'autre dimension de cette thèse, celle du temps et du changement. Comme nous l'avons constaté, le temps et le changement sont des facteurs clés de notre recherche. Afin de comprendre la généralisation de l'acceptation de nouveaux comportements économiques, il faut saisir les étapes historiques qui les ont précédés. Pour cela, il faut d'abord relater les raisons de la remise en cause de certains acteurs économiques du cycle précédent. Il importe aussi de comprendre les motivations qui expliquent un comportement, ainsi que les diverses étapes d'intégration de ces comportements au sein des institutions. Nous croyons, tout comme Steinmo (2008:128), que la compréhension d'un évènement historique ou du déroulement à long terme de phénomènes politiques ne peut pas strictement être dérivée d'une méthode et d'une épistémologie tirée de l'étude de variables ayant des relations figées dans le temps et dans l'espace.

Nous partons donc de la prémisse que les principaux acteurs en présence prennent des décisions et réalisent des actions en fonction d'un ensemble de variables qui s'expriment généralement dans la littérature, que ce soit par leurs idées, leurs intérêts ou les institutions auxquelles ils se réfèrent. Ce cadre d'analyse est associé à l'analyse des institutions, ou à l'approche institutionnaliste. Définissons d'abord ce que l'on entend par institutions avant d'aborder les approches qui les étudient.

Les institutions sont généralement définies comme: « *a way of thought or action of some prevalence and permanence, which is embedded in the habits of a group or the customs of a people* »<sup>4</sup>. Pour Schmid, les institutions sont « un ensemble de relations entre individus, qui définit leurs droits, leur exposition aux droits des autres, leurs privilèges et responsabilités » (Colin, 1990: 366). Veblen conçoit les institutions comme: « *a settled habits of thought common to the generality of men* » (Hodgson, 1998: 179). Douglass C. North propose quant à lui une définition plus exhaustive, les considérant comme « les contraintes établies par les hommes structurant les interactions humaines. Elles se composent des contraintes formelles (comme les règles, les lois, les constitutions), de contraintes informelles (comme les normes de comportement, des conventions, des codes de conduite imposés) et des caractéristiques de leur application » (North, 1994 :61)<sup>5</sup>. Dans tous les cas, ces définitions laissent présager qu'elles évoluent, changent et se transforment. Pour cela, les approches institutionnalistes en science politique et en économie proposent des cadres d'analyse permettant de clarifier les transformations institutionnelles.

L'institutionnalisme<sup>6</sup> historique se réfère surtout à l'idée que les phénomènes sociopolitiques sont fortement conditionnés par des facteurs contextuels, exogènes aux acteurs et donnant lieu à des dynamiques et des situations pouvant être imprévisibles (Lecours, 2002:8). Cette approche place l'État, comme institution, à l'avant-scène de

---

<sup>4</sup> Cette définition reprend la formulation de Walton Hamilton. Prise dans Hodgson (1998: 164).

<sup>5</sup> Dans Chavance (2006, p. 65).

<sup>6</sup> La définition d'institution reste toutefois variable. Pour Hall et Taylor (1997:471) les institutions sont généralement définies comme des procédures, protocoles, normes et conventions officiels et officieux inhérents à la structure organisationnelle de la communauté politique ou de l'économie politique.

l'analyse. Selon André Lecours (2002:3), ce retour à l'État se manifeste par un programme de recherche centré sur la question de l'influence des institutions sur les phénomènes sociopolitiques. Cette approche part notamment du principe que la représentation des intérêts est façonnée par des groupes d'acteurs et des institutions qui portent les traces de leur propre histoire (Immergut, 1998:17). Hall et Taylor (1997:474) mentionnent que les auteurs qui étudient l'évolution des idées, des intérêts et des institutions décrivent généralement :

*un monde où les institutions confèrent à certains groupes d'intérêts un accès disproportionné au processus de prise de décision. En outre, au lieu de rechercher dans quelle mesure une situation donnée profite à tout le monde, ils ont tendance à insister sur le fait que certains groupes sociaux se retrouvent perdants, tandis que d'autres sont gagnants.*

L'institutionnalisme historique suppose que les phénomènes sociopolitiques ne peuvent uniquement être expliqués par la simple volonté des acteurs, ni même par la nature de leurs relations, car ils s'inscrivent au sein d'un processus historique institutionnel où chaque configuration conditionne la prochaine (Lecours, 2002:8). Le comportement des acteurs est influencé à divers degrés par une trajectoire qui dépend de son « chemin » (*path dependence*). Cette trajectoire évolue à des vitesses variables et agit à différents degrés sur l'histoire (Hall et Taylor, 1997). Suivant cette perspective, les institutions constituent la toile de fond de l'évolution et des conditions sociales relatives aux relations économiques.

La problématique de leur changement reste toutefois difficilement modélisable. Un changement institutionnel est généralement constitué de plusieurs variables, internes et externes au phénomène, qui ouvrent, par leurs effets dynamiques et enchâssés, sur des résultantes intarissables et imprévisibles. Ce n'est alors que rétrospectivement que les morceaux peuvent être recollés, assemblés pour en évaluer les effets sur la situation. Le changement institutionnel, dans cette perspective, est souvent perçu comme le résultat d'un ensemble de phénomènes fondés sur les choix d'individus qui sont eux-mêmes inscrits dans un processus de remise en question de l'effet de ces choix, d'objectifs et de résultats

qui en découleront. Selon Thelen (2003: 17) : « le changement institutionnel, dans cette perspective, est souvent perçu comme le résultat des chocs exogènes qui viennent détruire des arrangements stables antérieurs et ouvrent la porte à des innovations institutionnelles ».

Il y a donc au sein des institutions une dynamique évolutive qui découle de la volonté des individus de trouver des solutions à des problèmes posés par les comportements émanant des institutions dominantes. Ce sont les solutions à ces problèmes, validées par l'acceptation de la solution par un plus grand nombre de personnes, qui établissent et renforcent les types de comportements jugés dorénavant acceptables. Ces solutions se concrétisent par des idées qui émanent parfois des débats d'intérêts de groupes de la société, parfois des écrits d'intellectuels ou simplement des pratiques de gouvernance (Goldstein, 1989: 32). Les objectifs de l'État ont un rôle fondamental dans l'action de celui-ci, et ils évoluent en concordance avec l'évolution historique, mais aussi avec le contexte politique et économique ambiant. Les idées économiques s'insèrent donc dans cette dynamique. Elles ajoutent à la complexité des influences sur l'action du gouvernement.

Pour mieux comprendre les relations entre l'État et les FMNE, il importe aussi de s'attarder aux principaux acteurs, en observant leur interprétation de la situation, leurs objectifs et leur processus autoréflexif. Pour ce faire, nous nous appuyons sur une autre frange de l'approche institutionnaliste, soit l'économie institutionnelle. L'économie institutionnelle s'est principalement attardée à repenser la conception de l'économie en réaction à l'incapacité de la théorie économique classique de résoudre les problèmes empiriques du capitaliste. Elle offre une perspective différente de la nature de l'individu, basée notamment sur le concept d'habitude (Hodgson, 1998: 167). Elle permet ainsi de mieux conjuguer la perspective macrosociale des idées et des institutions à la perspective individuelle, entendue comme le processus de rétroaction d'un individu qui le mène à agir selon ses propres idées et ses propres intérêts. L'orientation analytique de l'économie institutionnelle oscille entre l'abstrait et le concret, et s'inspire des études psychologique, anthropologique et sociologique du comportement humain (Hodgson, 1998: 169). Elle préconise une méthode de recherche scientifique conçue comme une recherche-action, visant à la fois

l'identification des structures cognitives communes qui affectent les comportements sociaux des individus de la société ainsi que la résolution de problèmes empiriques qui affectent l'organisation sociale harmonieuse de la société. La théorie qui gravite autour de l'économie institutionnelle part donc autant de faits et de conjectures théoriques fondés sur des mécanismes causaux extraits de phénomènes historiques empiriques, que d'études comparatives sur les institutions socioéconomiques pour construire son argumentaire (Hodgson, 1998: 173).

L'originalité et la profondeur de l'économie institutionnelle découle de la philosophie pragmatiste, qui s'est constituée aux États-Unis à la suite de l'arrivée de nombreux philosophes qui avaient été formés en Allemagne, à l'apogée de l'école historique allemande. Ses principaux représentants, Thorstein Veblen, John Rodgers Commons, Walton Hamilton, J. M. Clark, Walter W. Stewart, Wesley Mitchell, et Harold Moulton, ont privilégié une analyse économique globale, qui intègre des considérations sociales à l'étude des mouvements de biens et de capitaux. Leurs analyses misaient spécifiquement sur les grandes institutions qui ont une influence déterminante sur la conception idéelle et matérielle de l'économie. L'étude de l'évolution des habitudes et des règles sociales formaient alors le point de convergence de l'approche. Veblen (1899) soulignait à cet effet que :

*l'évolution de la structure sociale est un processus de sélection naturelle des institutions. Ces institutions ne sont pas seulement les résultats d'un processus sélectif et adaptatif, qui façonne les types prédominants d'attitudes et d'aptitudes spirituelles ; elles sont en même temps des méthodes particulières de vie et de relations humaines, et à ce titre elles sont à leur tour de puissants facteurs de sélection<sup>7</sup>.*

Pour Rutherford (1998), ce processus d'évolution est considéré comme deux formes distinctes, d'une part le processus qui vise à sélectionner des institutions assurant la stabilité

---

<sup>7</sup> Tiré de Hédoin (2010), page 7.

des comportements sociaux et d'autre part un processus plus lent qui s'inscrit dans l'adaptation des habitudes. Veblen, encore, ajoute que :

*ce sont les conditions de vie en société qui poussent les hommes à s'adapter.  
Or, il se produit en même temps une modification d'un tout autre caractère.  
Non seulement les hommes ont changé d'habitudes selon les nécessités du moment ; mais ces nécessités changeantes ont, elles aussi, provoqué un changement corrélatif de la nature humaine (1899 : 140)<sup>8</sup>.*

Les actions individuelles sont guidées par les anticipations qui se forment dans les interactions entre les individus, au lieu de se développer à partir du point de vue d'un agent isolé : la conception de l'individu est ainsi « sociologique » (Ramstad, 1993 : 185). Le point de départ de l'analyse ne peut donc pas être l'individu, ni les structures sociales, mais plutôt un certain contexte historique donné dans toute sa complexité.

Selon Adair et Gislain (2011), un exemple typique d'analyse d'une politique économique suivant l'approche institutionnaliste partirait de ses fondements méthodologiques réalistes et empiriques pour présenter des recommandations de réformes institutionnelles. L'approche institutionnaliste est, à cet égard, complémentaire à l'évaluation contextuelle et peut alors devenir une étape essentielle à l'analyse des points de discordance (événements ou phénomènes importants).

Ainsi, nous retirons des deux approches institutionnalistes passées en revue deux principaux points. D'abord; l'importance de l'histoire et de son évolution, en considérant les différents paramètres associés à la fois aux individus et aux structures macrosociales. Cette approche ouvre donc la voie à une analyse évolutive de l'interdépendance des idées, des débats, des actions, des principes conditionnant ces actions ainsi que des répercussions de celles-ci sur les actions des autres de même que sur leurs relations. Ensuite; elle amène à l'interrogation des fondements mêmes d'une situation. Nous devons aussi à l'approche institutionnaliste l'orientation de nos questionnements de même que notre cadre

---

<sup>8</sup> Tiré de Hédoïn (2010), page 6.

méthodologique. Nous n'aurions pu, sans cette approche, aborder le sujet de la manière que nous l'avons fait.

L'institutionnalisme guide notre conception de l'évolution historique. Elle se présente schématiquement comme un empilage de blocs (nous présentons d'ailleurs au chapitre 11 une représentation schématique). Chaque bloc représente une période historique, et contient les modifications dans la perception des individus quant à un phénomène ou un événement. Pour chaque bloc, il existe une sorte de manifestation d'idées et d'intérêts, basée sur les contextes passé, présent et envisagé des individus, et servant à définir et choisir leurs voies d'opportunités selon l'interprétation qu'ils font d'un ensemble de facteurs disposés à intervenir dans la finalité de leurs actions.

Le processus évolutionnaire est ainsi envisagé en fonction de grandes périodes historiques. Les événements ont, selon ce cadre, une portée analytique spécifique. Ils sont généralement assez importants pour laisser une trace historique dans la mémoire collective. Ils forment, à l'occasion, une fracture dans la perception des acteurs du phénomène à l'étude. Ils favorisent une série de constats et de débats qui permettent de soutenir les conditions nécessaires aux changements ou aux ajustements. Dans tous les cas, ils amènent les individus à revoir leurs modes de pensée, à reconsidérer l'impact de leurs actions ou de leurs relations par rapport à leurs intérêts, mais aussi par rapport à la société. Ils soulèvent alors d'autres tensions qui émergent de la volonté de certains de changer la situation présente.

Au sein de l'analyse de chacun des blocs, ou des périodes dans cette thèse, se situe donc l'étude des individus, qui par leurs idées et leurs intérêts, génèrent une double action : la reproduction des idées et des institutions sociales ambiantes et la création de nouvelles idées par l'autoréflexion de leurs actions. Il apparaît ainsi indispensable de définir l'individu d'abord comme un être social, dont les relations sociales sont omniprésentes et influencent, à divers degrés, la perception. Les idées et intérêts qui influencent l'individu proviennent généralement d'un ensemble d'individus ou d'un regroupement social (la

nation canadienne, l'élite politique, les intellectuels, le milieu affaires). Mais l'individu n'est pas uniquement perception; il est aussi action. Au fondement de son action se situe la volonté d'agir. Les décisions de l'individu dépendent de son interprétation de la situation présente et passée, dans un contexte où il peut envisager ses actions futures, pour autant qu'il existe de sa part une recherche d'avancement, d'accession ou de maintien des opportunités évaluées à partir du contexte présent. Il appartient alors à l'individu de construire les modifications du cours de l'histoire.

Une autre nuance peut être soulevée, à l'effet que la socialisation d'une idée ne peut entièrement être dictée, ou dirigée, dans le temps. Une fois l'idée exprimée, il appartient plutôt aux autres individus de l'accepter, de la répliquer, de la repenser, de l'actualiser ou de l'ignorer en fonction de leurs propres idées ou intérêts. Ce processus mène éventuellement à une cristallisation d'idées ou de comportements, qui deviennent alors le fondement de nouvelles institutions, lesquelles stabilisent les comportements par l'acceptation sociale d'une logique qui s'applique dorénavant à une situation donnée. L'acceptation sociale et la reproduction d'une idée, d'une norme, d'une logique, d'une action représentent, jusqu'à un certain point, l'aboutissement de la poursuite individuelle d'un intérêt. Elle signifie la formalisation d'un comportement ayant, à la base, émergé d'un individu ou d'un groupe d'individus. Cette acceptation se formalise généralement sous forme de lois, de règlements, de normes, d'une tradition, de sphères d'autorité, etc.

L'étude des processus dynamiques croisant les idées, les intérêts et les institutions cherche à relever les interprétations des individus confrontés à un phénomène évolutif particulier pour mieux en comprendre le sens logique dans son contexte. Nous reprenons donc ici la posture de l'historien de l'économie qui, selon Raymond Aron, ne cherche pas à déterminer dans l'abstrait les différentes variables qui agissent, par exemple sur le taux de la croissance, mais plutôt à savoir comment s'est développée l'économie industrielle dans les différents pays (Aron, 1962 : 201).

Dans le cadre de notre recherche, il s'agit d'analyser l'évolution de tous les aspects normatifs qui entrent en ligne de compte dans l'évaluation des principes sous-jacents aux relations entre l'État canadien et les FMNE. Une telle démarche permet la comparaison entre les périodes de leurs relations, en étant en mesure de prendre en compte les facteurs institutionnels et normatifs qui agissent par l'entremise des acteurs. La démarche que nous empruntons est détaillée dans notre approche méthodologique et notre processus de collecte des données.

## 1.6 Approche méthodologique

Comme nous l'avons mentionné précédemment, nous n'avons pas trouvé de recherche offrant un apport comparatif systématique. Notre démarche se réfère notamment aux études de Ron Harris (2000) et d'Helen Mercer (1995) qui ont analysé les longs mouvements institutionnels de la loi sur les entreprises et de la loi antitrust en Grande-Bretagne. Nos questionnements et hypothèses ne n'émanent pas uniquement de la littérature scientifique; ils s'appuient sur l'expérience et la réflexion que nous avons eues sur le sujet. D'ailleurs, nous tenons à spécifier que nous avons abordé cette thèse de la manière la plus classique, dans le sens que nous ne savions pas où ni comment nous arriverions à bon port lorsque nous l'avons entreprise. Les *a priori* relatifs à notre sujet émanaient principalement de notre analyse de la littérature et donc des corrélations superficielles qu'elle entraînait. Nous considérons pour ces raisons que notre méthode se rapproche davantage d'un mélange d'induction et de déduction et s'apparente de ce que la philosophie pragmatiste nomme l'abduction. Celle-ci s'inscrit, théoriquement, dans un processus de production de connaissances qui se réalise par l'action humaine, mais aussi par la réflexion qu'ont les individus de leurs propres actions et de celles des autres ainsi que par un processus de confrontation de leur croyance et leurs expériences. La production de connaissance, pour Charles Sanders Peirce, passe par cette troisième méthode qui sert à « produire des hypothèses explicatives face à des problèmes posés par l'expérience, fondée sur la combinaison de l'induction et de la déduction et leur continuelle révision » (Kirat et Bazolli, 2003). Dans ce cadre, nous miserons aussi sur l'analyse de l'évolution des lois et

des façons qu'ont eues les hauts dirigeants - surtout les élites économiques et politiques - de concevoir les entreprises, les investissements étrangers, les mouvements de capitaux et l'ouverture des frontières économiques. Enfin, nous tenterons de cerner les éléments spécifiques à la grande entreprise moderne qui se retrouvent à la fois dans les institutions économiques canadiennes actuelles, mais aussi au sein des schèmes de pensées des acteurs qui la constituent.

Nous partageons également avec pragmatisme la conception selon laquelle l'action des individus est intrinsèquement liée à la conception que les individus ont de celles-ci. Le pragmatisme considère que la recherche scientifique vise à la fois l'identification des structures cognitives communes qui forment les comportements sociaux des individus de la société ainsi que la résolution de problèmes empiriques qui affectent l'organisation sociale harmonieuse de la société. Ainsi, notre démarche, qui implique un certain niveau d'expérimentation, nous mènera inévitablement vers des sentiers imprévus.

Nous avons vu, dans la présentation du cadre d'analyse, que la notion de temps et la sélection des événements demeurent délicates dans le contexte de notre objet de recherche. En effet, comment choisir les bonnes périodes historiques? Comment déterminer le point de départ de l'analyse historique pertinent à l'explication du phénomène à l'étude? Quoi prendre en considération parmi toute l'information existante? Ces questions nous amènent sur le chemin sinueux de la méthode à la base de notre réflexion, qui est jalonné par l'analyse de l'histoire de la pensée et de l'action, où les intérêts s'articulent en fonction des normes sociales, où les institutions se créent suivant la volonté de l'homme, qui se complexifie à mesure qu'on l'étudie. Cela impose des défis notables quant à la possibilité d'extraire la dynamique d'interaction des acteurs et la résultante de celle-ci sur les comportements des individus, des structures légales nationales et des normes sociales. Cela pose aussi un défi en ce qui a trait aux objets d'analyse en soi. Pour reprendre les mots de Fernand Braudel (1979 : 1985) : « l'histoire dite économique est l'histoire entière des hommes regardés d'un certain point de vue. Elle est l'histoire de ceux que l'on considère comme les grands acteurs, elle est aussi l'histoire des grands événements, l'histoire de la

conjoncture et des crises et enfin, l'histoire massive et structurale évoluant lentement, au fil de la longue durée ». Braudel divise non seulement les champs d'analyse possibles, il énonce implicitement le problème ontologique de l'étude historique. À quels acteurs, quels événements, quels débats devons-nous nous attarder ?

A contrario de certaines perspectives méthodologiques privilégiant l'approfondissement d'un trait spécifique de l'histoire, nous mettrons l'accent sur les dynamiques entre ceux-ci. Nous nous attarderons donc sur l'histoire des acteurs, des grands événements, de la conjoncture et de la longue durée. Nous proposons dans ce cadre une synthèse de l'interrelation d'un ensemble de variables liées à l'évolution de l'État, des firmes multinationales et de leurs relations. Nous soutenons notre choix par l'influence des facteurs interdépendants, mais aussi par l'effet inverse de la problématique à laquelle faisait alors face Braudel, soit celle du sujet de recherche, qui s'avère dans notre cas à la fois pointu et dense dans sa signification de même que dans les débats qu'il a soulevés. Le fait de considérer le sujet dans sa longue durée nous amène donc vers une perspective d'analyse différente des autres recherches entreprises jusqu'à présent. Nos questionnements sont également différents et, par le fait même, les résultats visés se situent à un niveau d'analyse différent.

Nous faisons le choix, pour cette thèse, d'aborder le phénomène à l'étude par une analyse de la longue période afin d'éviter certains biais que peut engendrer une mise en contexte inadéquate de l'histoire des IDE au Canada. Cela permettra de mieux saisir les nuances de l'impact politique et économique des différentes idées et institutions canadiennes. Nous considérons qu'il est fort utile d'examiner la période avant la Seconde Guerre mondiale en raison notamment du contexte économique canadien si particulier dès la confédération. Débuter par exemple aux années 1960, où la prépondérance des multinationales américaines affectait particulièrement l'économie canadienne, ne peut informer le lecteur sur les conditions spécifiques émanant du contexte passé; sur l'empreinte idéelle que certains politiciens et hauts fonctionnaires ont laissé sur les politiques publiques; sur le rôle historique des milieux d'affaires; sur les orientations économiques du pays; sur les

conséquences du rôle prépondérant des capitaux britanniques dans le développement de l'économie canadienne après la Confédération et, enfin, sur l'impact des modifications de ces flux de capitaux sur les perspectives subséquentes du développement économique national. Trois grandes périodes seront ainsi considérées, soit de 1867 à 1945, de 1945 à 1980 et de 1980 à aujourd'hui. Elles s'alignent sur les analyses de la longue période faites notamment par Eden et Molot (1991) ou Deblock et Zini (2012)<sup>9</sup>.

Spécifions qu'au cours de ces périodes, l'enjeu des FMN et de leurs IDE s'avère souvent sous-jacent aux principaux enjeux économiques qui concernent l'implication du gouvernement dans l'économie. Il importe, dans ce contexte, de faire ressortir les intentions du gouvernement à l'égard des FMNE et la configuration des politiques économiques qui émanent de ces intentions. Cette dynamique relationnelle implicite est divisée suivant des événements historiques qui ont eu un effet important sur les institutions économiques et politiques du pays. Ces événements sont divers, et sont à la fois politiques, économiques et idéels. Par exemple, la Grande Dépression et la Seconde Guerre mondiale sont des événements marquants de l'histoire générale qui ont engendré des réactions au niveau des idées politiques et économiques, et qui ont ensuite marqué les actions politiques et économiques. À cet égard, les périodes à l'étude s'entrecroisent de six grands thèmes :

1. Idées économiques générales (théorie économique, théorie des multinationales);
2. Orientations économiques poursuivies par le gouvernement canadien;
3. Enjeux et opportunités économiques spécifiques aux IDE;
4. Motivations de l'État vis-à-vis les IDE;
5. Approches sur les relations entre l'État et les firmes multinationales;
6. Actions institutionnelles de l'État (politiques mises en œuvre, lois, etc.).

Ces thèmes, qui sont présentés plus en détail en ANNEXE A, se rattachent aux différents sujets relatifs à notre recherche. Ils sont à la fois d'ordre général et spécifique aux IDE et FMN.

---

<sup>9</sup> Ces périodes font aussi référence à trois thématiques de la politique économique canadienne, soit le nationalisme et l'affirmation identitaire, le libéralisme compensateur et l'internationalisme commercial (Deblock et Zini, 2012 : 415).

Tableau 1.1 - Thématiques abordées par période

Thématiques	1867-1945	1945-1980	1980-2019
1. Idées économiques générales		X	X
2. Orientations économiques poursuivies par le gouvernement fédéral	X	X	X
3. Enjeux et opportunités économiques spécifiques aux IDE	X	X	X
4. Motivations de l'État vis-à-vis les IDE	X	X	X
5. Approches sur les relations entre l'État et les firmes multinationales		X	X
6. Actions institutionnelles de l'État (politiques mises en œuvre, lois, etc.)	X	X	X

La prise en compte de ces thèmes ajoute à la complexité et à la profondeur de notre analyse. Ils forment la matrice de notre étude et reflètent les différents sujets de recherche abordés dans la littérature qui s'attarde spécifiquement aux FMNE au Canada.

## 1.7 Collecte de données

La collecte de données s'est effectuée de façon chronologique et itérative. Nous avons procédé en trois étapes. La première visait à compiler chronologiquement la littérature sur les thèmes de notre recherche. La présentation des informations pour chacune des périodes à l'étude a été effectuée principalement en tenant compte de la date de publication des

ouvrages et documents utilisés. À chaque période, la littérature scientifique et historique a précédé l'analyse des documents officiels et des entretiens avec les experts<sup>10</sup>.

En premier lieu, nous nous sommes tournés vers divers auteurs qui ont abordé l'enjeu des IDE et des FMNE dans l'économie canadienne. Ces études nous ont servi de trame de fond académique. La littérature étant excessivement abondante à certaines périodes, nous avons dû faire des choix stratégiques. Considérant le fait que notre sujet de thèse ne mise pas sur une compréhension exhaustive de la littérature, nous ne croyons pas que cette sélection arbitraire ait pour effet de diminuer la portée de nos résultats. Il est à noter que des choix ont dû également être faits aux chapitres 2, 5, 7 et 8 à l'égard des auteurs ou thèmes considérés. Notre objectif, avec ces chapitres, était avant tout d'introduire les concepts clés d'une période donnée, et de comprendre leur évolution à travers les différents processus d'intégration au débat public au Canada. En raison du type d'étude proposé, il nous semblait déraisonnable de présenter l'ensemble des thèses portant sur les enjeux économiques du moment, considérant que cela aurait rendu la tâche pratiquement impossible pour nous et son résultat incohérent pour le lecteur. Nous avons donc tenté de sélectionner soigneusement le matériel le plus pertinent à notre propos.

Cette recherche documentaire a été complétée par une revue bibliographique des premiers ministres canadiens et autres membres influents du gouvernement fédéral depuis 1950. Ce choix d'utiliser des bibliographies nous a été proposé par l'un des experts rencontrés au début de notre collecte de données. Nous y avons trouvé des détails pertinents sur les visions économiques et sur les intentions de ces hommes d'État, qui nous ont aidé à mieux cerner leurs choix politiques et économiques, notamment à l'égard des IDE et des FMNE. Les bibliographies de C.D. Howe, Louis St-Laurent, Pierre Elliott Trudeau, Brian Mulroney et Jean Chrétien ont notamment été utilisées comme sources d'informations.

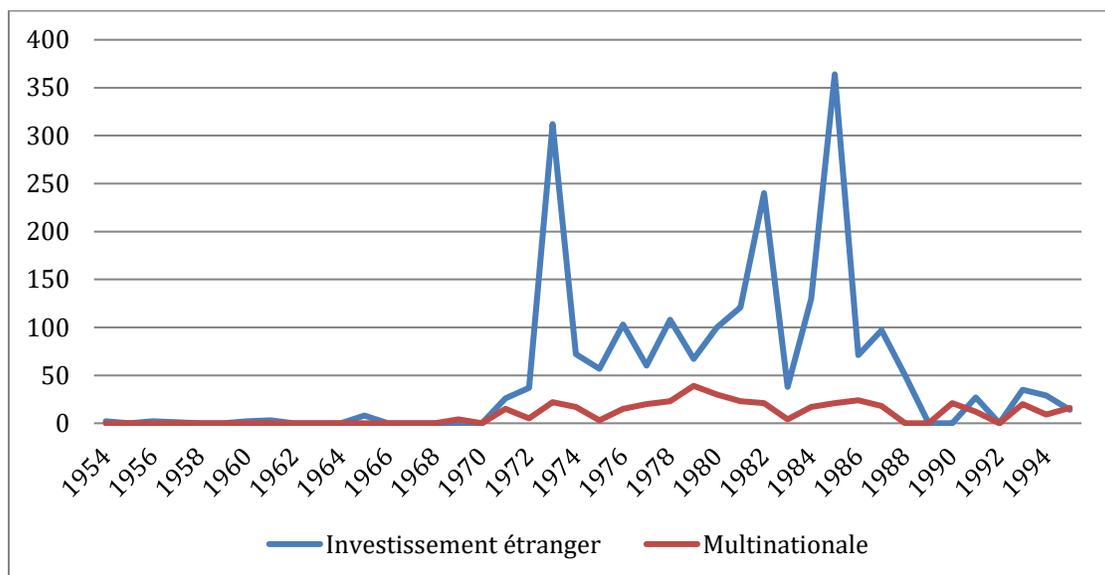
---

<sup>10</sup> L'Annexe B présente diverses statistiques sur les investissements directs étrangers au Canada. La plupart de ces statistiques couvrent simultanément plusieurs des périodes à l'étude. Nous les avons insérés en annexe puisqu'il était ardu de les intégrer dans le texte.

En second lieu, nous avons effectué une recherche documentaire sur les thèmes particuliers à l'investissement étranger au Canada. Elle nous a amené à considérer un ensemble de facteurs liés aux objectifs du gouvernement relativement à l'investissement direct étranger. Pour cette section, qui comprend les premières analyses de données primaires, nous nous sommes attardé aux documents officiels émanant des commissions d'enquête et des groupes de travail qui ont porté sur les débats entourant les IDE et les FMNE. Ces documents proviennent principalement de sources primaires (gouvernement fédéral), mais aussi parfois secondaires (études externes, analyses, articles, etc.). Figurent parmi ceux-ci les documents officiels des différentes commissions d'enquête ainsi que d'autres rapports qui ont modelé la prise de position de l'État à l'égard des FMNE. L'analyse en profondeur des différents documents gouvernementaux nous a permis de cerner plus clairement les mécanismes institutionnels et idéologiques qui forment les intérêts et objectifs réciproques, à la fois de l'État et de la grande entreprise étrangère

Outre les rapports de commissions et les grandes études gouvernementales, trois autres types de documents ont principalement été analysés. Pour les périodes à partir des années 1950 à aujourd'hui, il s'agit des discours du trône, des énoncés économiques ou budgétaires et des débats à la Chambre des communes. L'analyse des débats à la Chambre des communes s'est surtout concentrée sur la période entre 1960 et 1985. Comme le fait ressortir le graphique suivant, le niveau d'intensité sur la question de l'investissement étranger et des firmes multinationales est clairement significatif au cours de cette période.

Figure 1.2 - Nombre de pages contenant les termes "investissement étranger" et "multinationale" dans les débats à la Chambre des Communes, entre 1954 et 1995



À partir des années 1990, plusieurs documents et recherches d'Industrie Canada et de Statistiques Canada qui portaient sur le sujet des IDE ont été ajoutés à notre collecte de données. Ces documents, qui demeurent généralement en amont d'une réflexion axée sur des enjeux spécifiques, ne peuvent pas être considérés comme étant indicatifs de la position du gouvernement. Ils demeurent toutefois très pertinents pour comprendre les justificatifs mis de l'avant par ce dernier. Nous pouvons d'ailleurs affirmer que plusieurs de ces documents ont servi au développement d'arguments lors de certaines prises de positions du gouvernement. En outre, cette documentation officielle fournit une information précieuse sur les objectifs et orientations de même que sur les principes qui façonnent l'interprétation du rôle de l'État, des IDE, des FMNE ainsi que l'évolution des priorités économiques et politiques nationales.

Enfin, notre collecte de données comprend des entretiens avec une quinzaine d'experts des milieux gouvernementaux et universitaires. Ces experts ont été sélectionnés en fonction de leurs champs d'expertise et de leur niveau de responsabilité au sein de la fonction publique. Nous avons également tenu à nous entretenir avec des experts qui interagissent directement

avec des FMNE. Pour ce faire, nous nous sommes entretenus avec des fonctionnaires du gouvernement du Québec. Les entretiens ont été effectués entre octobre 2018 et juin 2019. Ils ont permis de raffiner l'analyse et de mieux évaluer la signification contemporaine des interactions de l'État avec les entreprises étrangères ainsi que les diverses interprétations de la dynamique qui règne au sein de ces relations par les acteurs du milieu.

Ces entretiens avec des experts du gouvernement se sont avérés une source importante d'information pour comprendre la façon dont ce dernier conçoit aujourd'hui ses relations avec les firmes multinationales. Ils nous ont aussi guidé vers des pistes de réflexion supplémentaires auxquelles nous ne nous étions pas nécessairement attardés. Les périodes ciblées lors de ces entrevues sont contemporaines, puisque l'expérience des experts gouvernementaux ne précédait pas avant les années 1990.

Les entretiens avec des chercheurs du milieu universitaire ont parallèlement servi à identifier et valider les divers éléments d'analyse du sujet traité, tout en nous donnant accès à leur perception de l'évolution des relations entre le gouvernement canadien et les FMNE, ainsi que les objectifs de ces relations, les motifs pressentis et les retombées de celles-ci. Nous avons ciblé des chercheurs qui ont non seulement abordé les thèmes de recherche liés à notre thèse, mais qui les ont observés sur plusieurs périodes à l'étude. Nous avons été en mesure de nous entretenir avec des experts du monde académique qui ont été actifs dans le domaine de l'étude des FMN et qui ont œuvré particulièrement près de l'État au cours des années 1960, 1970, 1980 et 1990. Nous avons ainsi récolté des informations pertinentes qui viennent ajouter une couleur différente et originale à notre analyse. Pour mieux comprendre comment le tout s'articule de façon cohérente, une synthèse des chapitres qui composent la thèse et en forment la structure s'impose.

## 1.8 Structure de la thèse

Au chapitre 2, nous présentons entre autres; les tenants et aboutissants de la politique nationale de John A. Macdonald, l'impact politique de la Grande Dépression, l'émergence

de l'État providence au Canada, la consolidation des principes et attentes découlant de celui-ci, l'effet de la Seconde Guerre et, enfin, l'intensification de la demande américaine au cours des années 1950. Le premier chapitre se veut strictement introductif, puisque ce n'est qu'après la Grande Dépression, et plus concrètement après la Seconde Guerre mondiale, que l'État canadien s'est doté de politiques économiques en bonne et due forme entraînant la formation d'une bureaucratie professionnelle en mesure de les mettre en œuvre. Le chapitre 3 met quant à lui en exergue les diverses positions politiques qu'a pris le Canada à cette époque ainsi que les débats qui l'ont agité, et détaille le rôle des principaux acteurs dans la configuration de la politique économique sous le règne historique de Mackenzie King.

Les chapitres 4 et 5 mettent de l'avant l'avènement de la conscience de l'action économique de l'État, qui s'exprimait alors par une perception de contrôle relatif sur les facteurs économiques nationaux. Une présentation de la littérature permet de dégager certains aspects centraux à la transformation politique et économique de cette période. Elle conjugue le développement de la pensée économique d'Après-guerre et l'intense développement industriel, qui ont à la fois profité à l'économie canadienne, mais aussi engendré des débats sur le contrôle canadien de son économie.

Le chapitre 6 relate l'insistance de la vague nationaliste représentée par Walter Gordon et Mel Watkins, et identifiée par sa critique des IDE d'entreprises américaines, tandis que le chapitre 7 s'attarde à l'ère Trudeau, marquée par la recherche pragmatique d'un équilibre entre nationalisme et croissance économique. Cette époque a été marquée par les débats sur la politique industrielle, desquels ont d'ailleurs émergé les changements de l'avantage concurrentiel canadien et du positionnement relatif de l'économie face aux pressions exercées par les innovations technologiques, l'industrialisation de masse ou l'accroissement des services. Si l'impact de ces débats ne peut, à tout coup, être directement transposé aux décisions gouvernementales, il semble y avoir une corrélation entre certaines idées mises de l'avant et l'évolution de la politique d'investissement. Certains éléments des débats se sont progressivement transposés aux orientations économiques du

gouvernement par l'entremise des professionnels de certains ministères ou agences gouvernementales, ainsi que par les propos d'universitaires canadiens qui avaient développé des relations avec les fonctionnaires et les politiciens.

À partir du milieu des années 1970, c'est la morosité de l'économie et l'incapacité de l'État à résoudre les problèmes de l'inflation et du chômage qui ont été déclencheur de la seconde transformation de la politique d'investissement canadienne. En effet la crise de l'inflation et du chômage des années 1970 semble avoir découlé du contrôle affirmé de l'État sur les entreprises étrangères au Canada. La fin du chapitre 6 s'attarde à observer les ajustements économiques attendus par l'État pour y remédier. Ces dernières mèneront le gouvernement Trudeau à reconsidérer certains principes économiques.

Dans cette foulée, les chapitres 8 et 9 présentent les changements institutionnels des années 1980 et 1990, lesquelles ont été avant tout marquées par la volonté d'ouvrir l'économie canadienne à la concurrence internationale afin d'attirer davantage d'investissement étranger. Ces chapitres abordent notamment la commission Macdonald, qui a formalisé ce nouvel objectif, ainsi que les changements apportés à la politique économique soutenue par l'engagement du gouvernement dans les principes du libre-échange. La comparaison de la commission Macdonald avec les différentes commissions qui l'avaient précédé permet non seulement de saisir les principales composantes de la perception politique des rôles de l'État et des entreprises étrangères dans l'économie, mais surtout de comprendre plus profondément l'intégration du type de logique économique qui structurait la pensée et les actions des hommes politiques.

Les années 1980 ont aussi été marquées par d'importants changements au niveau international. Ces changements ont accentué la complexité et l'interdépendance entre les États. Concernant les enjeux relatifs à notre étude, cette période est significative en ce qui a trait au consensus généré par la mondialisation économique. Le chapitre 9 introduit d'ailleurs le principe de l'avantage concurrentiel, qui est devenu, depuis ce temps, central à l'expression même des relations entre l'État et les FMNE au Canada.

Le chapitre 10 retrace les modifications institutionnelles qui ont progressivement mené le gouvernement à accorder une importance significative à la stimulation de l'investissement étranger, qu'il accomplit grâce à des actions centrées sur les moyens, ou mécanismes, propres aux besoins des FMNE. Il traite aussi des motivations et des dynamiques relationnelles qui se sont instituées depuis les années 1990 entre le gouvernement et les FMNE. Nous proposons un schéma relativement simplifié de l'interaction entre l'État et les firmes, en fonction des différentes relations qu'engage l'État auprès des FMNE. Ce chapitre est aussi une occasion de réévaluer les différentes perspectives de leurs relations en creusant un peu plus profondément le caractère informel des relations développées à partir des années 1990.

Enfin, le chapitre 11 porte sur la validation de nos résultats de recherche ainsi que sur les principales conclusions de nos analyses des relations entre l'État et les FMNE au Canada. Il est aussi l'occasion de présenter nos analyses et résultats de recherche.

À noter que chaque chapitre et section inclut une conclusion préliminaire, intitulée *Propos d'étape*, sur les caractéristiques de la configuration des relations entre l'État canadien et les FMNE, la façon dont le gouvernement envisage celles-ci, les facteurs déterminants de celles-ci, et les éléments idéels et institutionnels qui y sont rattachés. Ces conclusions visent à faire ressortir les principes qui sous-tendent les décisions prises par le gouvernement canadien envers des FMNE. De plus, chaque section comprend au moins un chapitre sur le contexte politique et économique canadien, un chapitre sur les idées économiques générales ainsi que les théories portant sur les FMN et les IDE, ainsi qu'un ou plusieurs chapitres traitant des idées et des institutions spécifiques aux FMN ou aux IDE au Canada.

## 1.9 Synthèse des principaux résultats

Cette thèse montre que depuis les 60 dernières années, les relations entre l'État et les FMNE au Canada se rattachent à quelques objectifs clés qui ont très peu évolué. Ces objectifs,

pour le moins interdépendants, sont; la croissance, l'emploi, la stabilité et la redistribution. Nous soutenons en outre que trois variables doivent être observées pour comprendre la configuration des relations entre l'État et les FMNE, soit : la présence d'idées et de moyens rattachés à l'atteinte des objectifs fondamentaux, l'évolution du contexte national et international et la volonté de contrôle de l'État vis-à-vis les FMNE.

Selon nous, deux moments charnières ont eu des effets majeurs sur l'institutionnalisation des relations entre l'État et les FMNE au Canada; la Grande Dépression et la ratification de la Loi sur l'examen des investissements étrangers (LEIE). En effet, les idées véhiculées pour résoudre les problèmes économiques causés par la Grande Dépression ont entraîné une évolution drastique de la conception de l'investissement et de l'activité des FMNE tout en instaurant définitivement la poursuite de l'atteinte des quatre objectifs fondamentaux comme objectif définitif de l'État. On en conclut que les répercussions économiques et sociales de la crise des années 1930 sont à l'origine de décisions politiques qui influencent, encore aujourd'hui, l'orientation des politiques vis-à-vis les FMNE.

À la suite de cela, l'effet du discours associé aux avantages des firmes multinationales au Canada, qui s'est constitué au début des années 1970 pour ensuite se concrétiser dans la Loi sur l'examen des investissements étrangers (LEIE) a lui aussi un effet prégnant sur la forme des relations entre l'État et les FMNE. Cette loi, de même que les prises de position du gouvernement dans les débats qui l'ont précédé, doivent être considérés comme fondement contemporain des objectifs de l'État vis-à-vis les FMNE puisque, depuis les années 1970, les actions de l'État se sont complexifiées et recentrées sur la poursuite des avantages qu'apportent les investissements étrangers à l'économie Canada. Ainsi, nous soutenons que ce ne sont pas uniquement les idées véhiculées après les années 1980 qui ont modifié les institutions économiques canadiennes.

La prise en compte du contrôle économique dans l'histoire canadienne, sa définition et l'observation de ses effets économiques et politiques nous amène à concevoir le contrôle comme un facteur déterminant de l'évolution des relations entre l'État et les FMNE au

Canada. Ce contrôle est associé à deux types d'institutions. D'une part, les institutions formelles, autrement dit celles qui encadrent les IDE, qui ont été progressivement mises en place à partir du début des années 1960. D'abord associées à la critique des IDE au Canada, et plus tard à la LEIE, ces institutions continuent d'encadrer et d'orienter les relations entre l'État et les FMNE. À un second niveau, ces relations reposent aussi sur un cadre informel qui est aussi un instrument de contrôle potentiel; c'est celui des pratiques, des habitudes ou, pourrait-on dire, des visions du monde. Depuis les années 1980, les institutions formelles se sont cristallisées autour du lien entre la responsabilité de l'État envers la croissance et l'emploi et l'ouverture des frontières au commerce et à l'investissement. Cette évolution du contrôle est une démonstration du pragmatisme du gouvernement à l'égard de l'évolution de la situation économique. Nous concevons que ce pragmatisme émane notamment du sentiment de responsabilité toujours présent du gouvernement à l'égard de la situation économique nationale. Ce sentiment est en outre fondé sur la confiance que la population entretient à l'égard des capacités de l'État à générer une dynamique économique plus équitable. L'attente entretenue envers le gouvernement est donc considérée comme une variable de légitimation du contrôle de l'État auprès des FMNE depuis les années 1930.

La perception que le gouvernement canadien a des IDE a aussi connu une évolution qui lui est propre. L'évolution des objectifs économiques de l'État, des pressions provenant des partis politiques aspirants ainsi que de la société civile, les changements de l'environnement économique et les avancées technologiques ont toutes eu des incidences sur les modes d'intervention du gouvernement auprès des FMNE. Ainsi, les actions politiques ont par elles-mêmes engendré une dynamique, générant des attentes, incitant les partis politiques à se commettre sur des orientations et sur les décisions de tierces parties (p. ex. les entreprises). Ainsi, leurs relations se sont enracinées dans un contexte idéologique qui s'adaptait constamment aux enjeux économiques du moment.

Enfin, nous proposons une nouvelle périodisation de l'histoire canadienne des relations entre l'État et les FMNE en scindant en deux, presque systématiquement, les trois périodes précédemment proposées. Ces nouvelles périodes découlent plutôt du règne d'une idée

particulière que d'un évènement fondateur. Ces idées sont acceptées sur le plan politique et associées à un rapport spécifique de contrôle entre l'État et l'économie. Elles forment donc, jusqu'à un certain point, une pensée acceptée généralement par le gouvernement et l'administration publique lorsqu'elles sont intégrées aux institutions nationales (lois, politiques, débats en chambre, intérêts économiques, etc.)<sup>11</sup>. Ces six périodes se présentent comme suit :

1867-1930 - Le progrès par le développement économique national (chap. 2)

1930-1945 - L'intervention providentielle de l'État (chap. 3)

1945-1970 - La *canadianisation* de l'économie (chap. 4-5-6)

1970-1985 - La priorité aux avantages économiques des IDE pour le Canada (chap. 6-7-8)

1985-2000 - L'intégration internationale de l'économie canadienne (chap. 9)

2000 à aujourd'hui - La course aux avantages concurrentiels (chap. 10)

Cette nouvelle périodisation permet de caractériser plus facilement les différentes mouvances et offre une façon plus simple de comprendre et rendre compte de la dynamique des relations entre l'État et les FMNE. Un tableau synthèse est présenté en conclusion afin de résumer, grâce à quelques variables clés, chacune des périodes. L'apport d'une telle périodisation permet non seulement de proposer un regard nouveau sur l'évolution des relations entre l'État et les FMNE au Canada, mais aussi de mieux concevoir les facteurs ayant contribué à l'évolution d'une idée dans le temps.

## 1.10 Limites de la recherche

Toute recherche scientifique comporte ses limites et, pour le genre d'étude que nous avons entrepris, l'enjeu est surtout lié à la collecte de données.

---

<sup>11</sup> Nous ne sous-estimons toutefois pas les critiques et débats associés à ces idées. Nous en faisons d'ailleurs abondamment part tout au long de la thèse. Nous considérons néanmoins que ces idées ont un caractère spécial, qu'elles forment une sorte de consensus politique, économique ou social, ce qui facilite leur acceptation.

D'une part, une limite évidente est notre capacité à intégrer toute l'information susceptible d'être pertinente à notre sujet, malgré l'effort que nous avons déployé pour couvrir l'essentiel des thèmes relatifs à celui-ci. Dans tous les cas, réaliser une étude sur une aussi longue période implique obligatoirement de faire des choix. Ainsi, nous avons notamment fait le choix, en raison de contraintes de temps et de pertinence, de ne pas inclure dans notre thèse trop d'informations pouvant paraître superficielles à l'atteinte de notre objectif initial. Lors de l'étude de certaines périodes, ces choix ont semblé plus évidents. À d'autres occasions, un lecteur très avisé saura inévitablement repérer certains manquements. Nous jugeons qu'un équilibre doit toutefois être établi entre l'information présentée, la cohérence de celle-ci avec notre sujet de recherche et la facilité de compréhension de nos objectifs de recherche pour le lecteur. Nous sommes conscient que des éléments, thèmes, informations, pourraient être ajoutés à certaines sections.

Une autre limite rencontrée lors notre recherche est l'accès aux données primaires. Dans notre cas, les limites de l'accès aux données primaires proviennent principalement des données générées par la perception et l'interprétation des différents acteurs gouvernementaux. Ce type de données est significatif dans le cas spécifique de notre sujet, puisque l'évaluation des relations entre l'État et les FMNE est essentiellement faite par le biais d'entretiens avec les deux parties. Or, notre démarche est aussi limitée par notre incapacité à rencontrer les personnes ayant eu des liens privilégiés avec des FMNE au cours des périodes à l'étude, pour des raisons variées qui peuvent être scindées en deux catégories. La première concerne l'accès à ces personnes. Les limites y sont évidentes, puisque la collecte de données que nous avons effectuée s'étend sur plus de soixante ans. Or, rares sont les chercheurs que nous avons pu interviewer qui détenaient de l'information originale ou alors une expérience spécifique datant d'avant 1980. De plus, à notre grand désarroi, bien peu d'experts sollicités se sont finalement avérés disponibles pour un entretien. La deuxième concerne la véracité des informations. Les fonctionnaires se retrouvent bien souvent dans une position délicate en regard des informations qu'ils détiennent et des informations qu'ils peuvent véhiculer. Nous retenons d'ailleurs la leçon apprise par Ed Safarian, qui constatait dans un entretien réalisé en 2012 qu'il n'était pas

possible de croire littéralement l'ensemble des propos des experts du gouvernement. Ceci ne signifie pas que ces experts ne disent pas la vérité. Cependant, parfois, les réponses proposées correspondent uniquement aux orientations du gouvernement en place. Parfois, elles ne sont que le reflet des informations dont ils disposent. Certains experts se montrent aussi plus timides à discuter librement sur un sujet et se contentent de véhiculer des informations plus officielles. Pour cette thèse, nous avons assuré aux experts une totale confidentialité à l'égard des propos qu'ils nous ont partagés. À ce titre, les citations ou propos rapportés ne sont liés, lorsque présentés, que par un identifiant numérique débutant par EXP. Nous pensons que cette précaution a permis une plus grande ouverture et, conséquemment, diminué certains biais informationnels.

Le fait que nous ayons centré notre étude sur la position et les décisions du gouvernement canadien par rapport aux FMNE représente aussi une limite à une recherche axée sur les relations entre deux acteurs. Nous avons fait ce choix pour deux raisons. D'abord, le type d'analyse envisagé nous forçait à faire un choix en raison des contraintes de temps et de ressources disponibles. Ensuite, il nous était possible de rassembler les informations nécessaires sur la politique d'investissement en raison du caractère public de celles-ci. Bien qu'il ne soit pas impossible de retracer les idées et intérêts des gens d'affaires canadiens et étrangers au cours des périodes couvertes, il nous apparaissait clair dès le départ que cette tâche impliquerait des risques trop importants, notamment pour ce qui est des périodes antérieures à 1980. En outre, nous jugeons qu'à partir de ce moment, le comportement des FMN avait été suffisamment étudié et que sa forme était suffisamment figée dans la littérature pour que cela n'entraîne pas de distorsions dans nos résultats. Nous nous sommes donc référés uniquement à la littérature existante pour cet aspect.

Enfin, nous sommes conscients que des questions peuvent être soulevées à propos d'une méthode de recherche qualitative axée principalement sur l'analyse documentaire, ce qui compose les deux premières sections de notre thèse. Nous considérons toutefois, en raison du caractère historique de notre recherche ainsi que du caractère public des institutions

étudiées, que la démarche proposée répond aux critères attendus de scientificité pour une thèse de doctorat.



SECTION 1 – 1867 À 1945



## Introduction de section

Cette première section a pour but de présenter l'historique des objectifs économiques du Canada afin de mieux comprendre comment ils ont évolué et se sont transformés au fil des événements et des débats d'idées qui les ont succédés. Nous montrons d'abord que depuis la Confédération jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les principes qui ont structuré l'action économique du gouvernement envers les entreprises étrangères ont surtout émané d'objectifs et de principes dérivés de la Politique nationale. Celle-ci était en partie basée sur l'apport de capitaux étrangers afin d'en accélérer le développement industriel canadien. Les grandes entreprises étrangères demeuraient, durant cette période, un phénomène marginal, mais qui prenait l'ampleur qu'elles atteindront par la suite. Nous verrons ainsi comment le gouvernement canadien a réagi vis-à-vis l'accroissement des investissements étrangers, d'abord provenant de la Grande-Bretagne, mais ensuite, des États-Unis.

Composée de deux chapitres, cette section marque aussi la transition entre la perception canadienne d'un État fédéral peu interventionniste avant la Première Guerre, et la remise en question après la Grande Dépression qui mènera à un accroissement important en taille et en professionnalisme de l'État. Cette seconde période, que nous aborderons au chapitre 4, prend forme surtout par la volonté et la légitimité du gouvernement de s'attaquer à des problèmes économiques de son temps. Cette section se termine à une époque charnière, soit la fin de la Seconde Guerre mondiale, qui sera marquée par l'institutionnalisation d'objectifs économiques généraux du gouvernement, au moment de l'accroissement du rythme de la production industrielle, des échanges et des innovations technologiques, qui seront menés par cette nouvelle organisation que sont les firmes multinationales.



## CHAPITRE II

# DE LA POLITIQUE NATIONALE À LA GRANDE DÉPRESSION

Au milieu du 19<sup>e</sup> siècle, le Canada, riche en ressources naturelles et toujours peu peuplé, poursuivait un parcours économique qui misait sur les facteurs économiques à sa disposition. L'évolution du contexte politique et économique international des premières décennies du 19<sup>e</sup> siècle agissait alors grandement sur son économie, et la Grande-Bretagne ainsi que les États-Unis jouaient, chacun à sa manière, un rôle majeur dans les projections de son développement. Ainsi, jusqu'aux années 1930, ces deux pays influenceront considérablement la nature même de l'économie canadienne. La Politique nationale, qui constitue en soi la première politique économique du pays, marque en outre l'institutionnalisation d'idées associées aux relations entre l'État et les entreprises étrangères.

Nous commençons ce chapitre par une mise en contexte de l'environnement politique et économique qui a influencé l'institutionnalisation de la Politique nationale. Les cinq thèmes suivants seront abordés : 1. la dépendance envers les ressources; 2. le rôle des élites économiques; 3. l'influence de la seconde révolution industrielle; 4. les facteurs institutionnels de l'émergence du capitalisme canadien; 5. le contexte économique et politique de cette mouvance. Ces thèmes, qui sont récurrents dans la littérature, permettent de mieux comprendre les justifications de la durabilité de cette politique. Un portrait de l'évolution de l'investissement étranger au Canada ainsi que de l'impact économique de la Première Guerre mondiale et de ses retombées conclura ce chapitre.

## 2.1 La route vers la Politique nationale

Au milieu des années 1850, trois facteurs ont été déclencheurs de la modification de la vision commerciale des entreprises exportatrices canadiennes; l'effondrement du commerce des fourrures, la fin des *Corn Laws* et des préférences coloniales ainsi que la construction des grands canaux maritimes (Levitt, 1972). À partir de cette période, l'entrée de capitaux britanniques, bien souvent garantis par l'État canadien, a été un vecteur déterminant au rattrapage économique du pays par rapport aux États-Unis et à certains pays européens. Ils ont notamment permis la mise en chantier d'un vaste réseau de chemin de fer (Levitt, 1972).

La vision économique des premiers dirigeants canadiens était aussi conditionnée par le développement économique des États-Unis. Le développement industriel et le commerce étaient considérés comme des composantes centrales à la prospérité nationale (McAllister, 2004 :74). Quelques secteurs industriels étaient alors ciblés par le gouvernement, tels que le bois d'œuvre, les mines, la construction navale, les chemins de fer et les canaux (Bonin, 1967). La croissance de l'économie américaine favorisait l'exportation des matières premières canadiennes vers les grandes métropoles américaines (Levitt, 1972). Ces dernières, propices au commerce, devenaient très attractives pour les entreprises canadiennes, ce qui a intensifié les échanges économiques avec les États-Unis au début des années 1850. À tel point que des pourparlers furent entrepris en vue d'un accord de réciprocité, ce qui a mené en 1854, à la signature d'un traité de réciprocité avec les colonies de l'Amérique du Nord britannique. Il ne durera que douze ans.

Ce rapprochement commercial voilait toutefois une tout autre réalité économique. Depuis les années 1840, le développement industriel des États-Unis frappait de plein fouet les plus petites entreprises canadiennes. Les premières grandes entreprises industrielles américaines, qui convoitaient le marché canadien lors de leurs premières étapes d'expansion géographique, provoquaient des baisses de prix sur le marché canadien. Cette nouvelle concurrence poussait les producteurs agricoles et les entreprises manufacturières à réclamer des protections tarifaires.

À cette époque, plusieurs éléments justifiaient l'utilisation de protections douanières. Les difficultés industrielles du Canada, couplées à une période de dépression en Grande-Bretagne durant les décennies 1840-50, avaient modifié les perceptions des politiciens et des entrepreneurs canadiens quant aux bienfaits du libre-échange (Goodwin, 1961). Les entreprises canadiennes, qui ne s'opposaient plus systématiquement aux interventions de l'État dans l'économie, s'adressaient de plus en plus au gouvernement pour obtenir les capitaux et infrastructures nécessaires au développement des ressources naturelles (Wallace, 1950 : 384).

Le désir d'une plus grande indépendance économique du Canada vis-à-vis l'extérieur gagnait parallèlement des adeptes partout au pays. Bien que les provinces de l'Amérique du Nord aient été britanniques, la langue, la parenté et les rapports commerciaux les liaient davantage à leur voisin; les États-Unis. Parallèlement, plusieurs canadiens, notamment les loyalistes, craignaient le « méchant loup » qui, de jour en jour, devenait plus puissant et, apparemment, plus avide (Lower, 1967 :15). Sur le plan économique, plusieurs reprenaient les mêmes arguments qu'avaient évoqués Alexander Hamilton, Henry Carey ou Friedrich List, quelques années auparavant. Puisqu'il semblait clair que le succès américain reposait sur des politiques d'industries naissantes, plusieurs politiciens et hommes d'affaires canadiens revendiquaient un type similaire de politique au Canada. Jacob Dewitt, un banquier de Montréal, proposait notamment, au cours des années 1850, des protections supplémentaires pour les biens manufacturés canadiens. Selon lui, cette protection aurait pour effet d'attirer les capitaux et les travailleurs, d'accroître le nombre d'emplois, de diminuer le déficit et de reléguer le fardeau de la fiscalité aux producteurs étrangers (Goodwin, 1961 :49).

La protection tarifaire présentait aussi un intérêt économique et financier pour le Canada. L'expansion des chemins de fer, financée par les capitaux étrangers et protégée d'un monopole d'État, était devenue le fer-de-lance de la politique économique du

gouvernement (Levitt, 1972; Neill, 1991)<sup>12</sup>. Or, plusieurs entreprises et municipalités canadiennes avaient accumulé d'importantes dettes dans l'aventure des chemins de fer Grand Tronc et Canadien Pacifique. Au cours des années 1850, elles traversaient d'importantes difficultés financières. Le gouvernement canadien, qui s'était porté garant de leurs dettes afin de ne pas affecter la confiance des investisseurs britanniques, se trouva donc à dépendre du succès commercial de ces deux grands projets (Laxer, 1989 :182). Le gouvernement canadien avait alors besoin de nouveaux revenus pour garantir les dettes d'entreprises et municipalités canadiennes. Une politique tarifaire constituait un moyen intéressant pour accroître les revenus de l'État.

Enfin, le retrait américain du traité de réciprocité dès 1866, à peine douze ans après sa signature, a accentué la pression sur le gouvernement pour qu'il instaure une réelle politique de protection tarifaire canadienne. Incapable d'assurer une relation stable et équitable avec les États-Unis, le gouvernement canadien empruntait la voie d'un mercantilisme vers l'extérieur, mais d'un libre-échange à l'intérieur des frontières nationales (Lower, 1943). Celle-ci était aussi appuyée par la conviction que la protection douanière s'avérait nécessaire au maintien du secteur manufacturier.

Ainsi, au moment de la Confédération, l'élan nationaliste palpable dans les milieux politiques, économiques et financiers avait deux principales visées, soit la consolidation de l'identité canadienne et le développement économique. Si le premier objectif de la Confédération s'est avéré un échec, le second s'est surtout concrétisé dans la continuité. Selon Lower (1943 : 225) programme économique canadien se résumait comme suit : par l'extension de deux chemins de fer (l'Intercontinental et le Canadien Pacifique), par la finalisation des canaux maritimes et par la création des premières banques à charte ainsi que des compagnies d'assurance.

---

<sup>12</sup> Neill rapport d'ailleurs l'intérêt économique de certains Pères fondateurs du Canada, dont D'Arcy McGee et John A, dans les entreprises ferroviaires

## 2.2 Justifications politiques, conséquences économiques

Dix ans après la Confédération, les motivations politiques entourant les objectifs des tarifs douaniers se recentraient graduellement sur l'entreprise et les méfaits de la concurrence étrangère sur l'économie nationale. Le premier ministre Macdonald, fraîchement réélu en 1878, se montrait dorénavant plus explicite quant aux objectifs des politiques tarifaires proposées. Harris et coll. (2015 :26) relatent notamment que lors d'un débat en chambre, Macdonald a signifié que :

*« les tarifs devaient assurer la protection des industries menacées par la concurrence extérieure et accroître la diversification industrielle de l'économie canadienne, restaurant ainsi la prospérité de certains secteurs économiques et évitant du même coup que le Canada ne devienne un « marché sacrifié ».*

Le 14 mars en 1879, le gouvernement énonçait la Politique nationale. Celle-ci devait encourager la substitution des importations et ainsi accroître le nombre d'emplois (Laxer, 1989 : 14). La politique se résume en trois points, selon Brown et Steeves (1967 : 208) : la colonisation de l'Ouest, l'achèvement d'est en ouest des chemins de fer et l'établissement de tarifs douaniers. L'imposition d'un mur tarifaire devait stimuler l'entrepreneuriat industriel canadien, la production manufacturière et l'immigration (Côté, 2012). L'une des spécificités de la Politique nationale reposait sur des barrières au commerce sans toutefois restreindre l'investissement étranger.

Certains politiciens, comme John Rykerst, étaient d'avis que, dès l'entrée en fonction de la Politique nationale, elle allait attirer les investissements étrangers (Laxer, 1989 : 6). Mais, en somme, les motivations et justifications des politiciens à l'égard de cette politique sont demeurées ambivalentes<sup>13</sup>. Nous présentons ci-dessous cinq thèmes récurrents de la

---

<sup>13</sup> Selon Eden et Molot (1993 :235), la Politique nationale visait d'abord à soutenir la croissance et la diversification économiques en imitant les États-Unis et en transposant leur modèle d'expansion industrielle au Canada. La Politique

littérature sur l'histoire économique canadienne qui proposent chacun une explication différente des motivations et réactions du gouvernement vis-à-vis les investissements étrangers.

### 2.2.1 La dépendance envers les ressources et les capitaux étrangers

Le commerce des ressources naturelles avant le 20<sup>e</sup> siècle se réfère généralement au commerce des fourrures, du blé et du bois. Une frange importante de la littérature le présente comme le fondement des conditions de développement économique du Canada. L'une des thèses les plus marquantes de l'histoire coloniale canadienne s'appuie sur les effets structurels engendrés par l'exploitation et l'exportation massive de quelques ressources stratégiques afin de satisfaire la demande extérieure. L'approche centrée sur les principales ressources (*staple theory*), popularisée par Harold Innis, mise sur la prépondérance de la demande extérieure, des avantages de la géographie canadienne et des niveaux technologiques des métropoles, pour montrer que les premières entreprises canadiennes s'affairaient surtout à servir les intérêts des financiers et bourgeois britanniques (Laxer, 1989). Cette approche reprend les principes du développement économique centré sur la métropole, où les colonies vendent leurs matières premières et achètent les produits finis provenant des centres industriels étrangers. Harold Innis (1956), l'auteur le plus célèbre associé à cette thèse, met l'accent sur la dialectique centre-périphérie, de laquelle les principaux secteurs économiques canadiens (agriculture, industrie, transport, commerce, finance, activités gouvernementales) s'inscrivaient en subordination à l'exploitation des ressources naturelles servant aux industries de la métropole britannique.

---

nationale est aussi interprétée comme une réponse politique à une critique formulée par le milieu des affaires canadien en réaction à la concurrence étrangère jugée déloyale (Bliss, 1973). Elle est aussi perçue comme une mesure défensive pour protéger les entreprises nationales, surtout certaines industries dépourvues d'avantages face à la concurrence étrangère, telles que les secteurs du textile ou du vêtement, en plus d'industries plus stratégiques (Hart, 2005). Pour Michael Hart (2005), l'annonce de la Politique nationale laisse penser que le gouvernement voulait s'en servir comme stratégie politique pour reprendre les pourparlers avec les États-Unis sur la réciprocité commerciale. Enfin, la Politique nationale peut être interprétée comme une préférence pour un développement économique dépendant de la Grande-Bretagne.

L'économie canadienne poursuivait alors un régime économique plus traditionnel, qui consistait à favoriser la maximisation des rendements du capital à court terme (Fournis et Fortin, 2015). Les objectifs d'investissements dans les premières compagnies canadiennes (La Baie d'Hudson) ou dans les grands travaux publics (chemin de fer), étaient doubles; d'une part investir dans les secteurs à grand potentiel monopolistique, et d'autre part investir dans les secteurs complémentaires à l'industrie britannique. Cela favorisa l'orientation des investissements dans le commerce des marchandises outre-mer, dans la propriété foncière, dans la finance et la spéculation, non sans entraîner de fâcheuses conséquences sur le développement entrepreneurial canadien; il en résulta un piètre développement technique, l'absence d'un esprit d'innovation et une réticence à la prise de risques entrepreneuriaux.

Les capitaux britanniques convergeaient vers des projets qui procuraient avant tout des possibilités de rendements supérieurs et d'une prise de risques minimale. L'acquisition de matières premières et l'investissement dans des activités lucratives y étaient priorisés. La Confédération renforçait donc la reproduction de schèmes économiques voués au maintien du caractère « succursaliste » de l'économie canadienne, dans laquelle l'exportation des ressources naturelles jouait un rôle clé. L'effet de dépendance s'inscrivait, selon Fournis et Fortin (2015 : 4), en tant que : « commercialisme favorisant simultanément les grandes entreprises européennes (fourrures, pêche, selon une économie de plantation) et un entrepreneuriat plus localisé (souvent lié à l'agriculture) lié de près au régime en place ». Or, le progrès économique était surtout dépendant des puissances économiques étrangères. Le milieu financier britannique et plus particulièrement les objectifs spécifiques des détenteurs de capitaux influençaient les perspectives de développement économique du Canada au 19<sup>e</sup> siècle. La forte dépendance de l'économie envers l'extérieur accentuait d'ailleurs l'idée que le Canada ne pouvait soutenir seul son développement industriel.

### 2.2.2. Le rôle des élites économiques

Les élites économiques et leur proximité avec les politiciens et gouvernements occupent une place importante dans la littérature. Des auteurs comme Naylor (1972), Clements (1977), Macdonald (1975), Panitch (1981), Acheson (1973) ont considéré que les intérêts des élites mercantiles canadiennes ne pouvaient être ignorés pour expliquer l'évolution des politiques économiques du gouvernement canadien à la fin du 19<sup>e</sup> siècle. Naylor (1972: 8) rappelle qu'à ce moment:

*merchant capitalism was adverse to investment in industry, since industrial investment was necessarily long-term and risky, and showed a lower profit rate than did mercantile pursuit. But a rising industrial class had mounted increasingly successful attacks on the mercantile restriction, and the merchant and banker clique centered around the City of London. The financing of industrial capitalism was done with savings of petit bourgeois groups in the outlying regions of England, notably in Manchester, where mercantile restrictions were relatively few.*

Dans ce cadre, la Politique nationale peut être interprétée comme une réaction pragmatique des élites économiques canadiennes en faveur des occasions d'affaires présentes au Canada. Cette position soutient que l'histoire économique du Canada se caractérise surtout par la domination d'une élite financière (Carroll, 1982 : 92). La Politique nationale peut donc être liée directement aux intérêts de la classe capitaliste canadienne, formée de marchands et de banquiers. Cela expliquerait ainsi la primauté des investissements dans les secteurs des transports et des ressources plutôt que dans le secteur manufacturier (McNally, 1981: 36).

Le contrôle du commerce permettait aux marchands d'exercer une domination idéologique<sup>14</sup>, devenue constitutive des valeurs du pays. Selon l'historien canadien Frank Underhill (1964, 24-25):

*what MacDonald did was to attach to the national government the interest of the ambitious, dynamic, speculative or entrepreneurial business group, who aimed to make money out of the new national community or to install themselves in the strategic positions of power within it – the railway promoters, banks, manufacturers, land companies, contractors, and such people. They provided the drive behind his so-called National Policy, and they stood to reap the greatest benefits from it. They also required the fostering care of a Hamiltonian government and the lavish expenditure of taxpayer's money in public capital investment if their ambitions were to be realized<sup>15</sup>.*

Cette domination reposait principalement sur l'exploitation des ressources nationales, le contrôle des chemins de fer et leur influence sur les investisseurs britanniques. Selon Patricia Marchak (2011), ces conditions ont amené une pression supplémentaire sur les élites pour qu'elles instaurent une structure gouvernementale centralisée, détenant les pouvoirs de taxer et d'emprunter, mais surtout de partager les risques financiers associés à la construction des chemins de fer. Les élites économiques et financières canadiennes concevaient l'État comme l'antenne légitime de leur autorité politique et sociale. Les membres de cette élite avaient dès lors accès à la classe politique et détenaient un certain contrôle sur les actifs nationaux et les fonds gouvernementaux.

Morck, Percy et coll. (2004) montrent qu'une lignée de premiers ministres, de ministres et de membres de cabinets détenait des liens financiers importants dans les grandes entreprises canadiennes, notamment dans le secteur des chemins de fer. Cette élite politique canadienne reconnaissait que les capitaux provenant de l'épargne privée nationale étaient

---

<sup>14</sup> Naylor (1972) soutient que le Canada s'est principalement construit à partir de l'idéologie conservatrice, c'est-à-dire l'idéologie des marchands, en opposition au libéralisme qu'il associe à l'idéologie des industriels.

<sup>15</sup> Citation reprise dans Marchak (2011), page 104.

insuffisants pour soutenir les risques liés aux lourds investissements en infrastructure. Il était dans ce contexte acceptable que des entreprises étrangères, liées à des intérêts financiers étrangers, exploitent les ressources canadiennes. À la lueur de ceci, il apparaît clair que le lien fort entre les entreprises et l'État au moment de la Confédération forme l'une des pièces centrales de l'histoire canadienne; la prédominance politique de l'élite marchande et financière explique leur influence dans la définition et la poursuite des objectifs industriels à la fin du 19<sup>e</sup> siècle. Le rôle des élites économiques est d'ailleurs considéré par Naylor (1972) et Clements (1977) comme la source première de l'échec de l'émergence d'une bourgeoisie industrielle canadienne en mesure d'acquiescer et de maintenir le contrôle du capital industriel (Carroll, 1982, 92).

### 2.2.3 L'influence de la seconde révolution industrielle

Les deux premiers thèmes considèrent avant toute chose les effets des structures de dépendance de l'économie canadienne, que ce soit envers l'extérieur ou alors envers le porteur de l'idéologie dominante. Toutefois, ils ne tiennent pas compte des effets de l'innovation technologique associés à la seconde révolution industrielle. Gordon Laxer (1989 :11) rappelle qu'au temps de la Confédération, le Canada représentait la 8<sup>e</sup> puissance industrielle mondiale et manufacturait plus que le Japon et la Suède. Les principales industries étaient : le bois, le fer et l'acier, l'agriculture et l'alimentation, les vêtements et les articles de cuir, de même que le matériel de transport (English, 1967 : 179). Ces industries comptaient pour un peu de plus de 80 p. cent de la valeur ajoutée produite au Canada.

Le paysage entrepreneurial se développait alors surtout au pourtour de quelques grands secteurs économiques associés aux principales ressources nationales. Or, en l'espace de vingt années, l'économie canadienne avait accumulé un retard considérable par rapport au secteur manufacturier américain. Au début des années 1880, le Canada était considéré comme une économie relativement peu développée comparativement à son voisin du sud. La moitié de sa population (4,3 millions) œuvrait dans le secteur agricole (Hart, 2005 : 68).

L'une des explications du faible apport de l'industrie manufacturière réside dans le fait que l'abondance de ressources naturelles faisait jouer un rôle plus important aux industries primaires et orientait les progrès technologiques. Selon English (1967 : 175), « les industries les plus aptes à se développer étaient celles qui bénéficiaient d'un emplacement à proximité des sources de matières premières utilisées et celles dont l'exploitation rentable pouvait être assurée par de petits établissements, situés dans les villes ou les régions qu'ils desservaient ».

Pour Tom Traves (1979 : 3), l'histoire du secteur manufacturier canadien ne peut se comprendre en dehors d'un contexte institutionnel créé par les entrepreneurs et les législateurs canadiens dans le but de promouvoir, de protéger et de réguler l'industrie. L'extension des chemins de fer et la venue massive d'immigrants s'établissant à l'ouest du pays à partir de 1885 favorisaient la création d'une panoplie de nouvelles petites entreprises périphériques à l'industrie ferroviaire et agricole (Morck, Percy et coll. 2004 : 13). Ainsi, le nombre d'entreprises manufacturières canadiennes est passé de 38402 au début des années 1870 à 70123 au début des années 1890. Ces nouvelles entreprises canadiennes sont, pour la grande majorité, demeurées de petites tailles et très peu d'entre elles ont connu une expansion géographique ultérieure.

Les nouvelles technologies continuaient tout de même de stimuler la production et la distribution de masse, ainsi que l'exportation et la croissance des entreprises industrielles. De grandes entreprises industrielles comme Singer, Bell, Houston Electric, American Srew et Impérial Oil ont émergé au cours de cette période. Quelques-unes d'entre elles se sont même internationalisées. Chandler (1981) lie la création des premières grandes entreprises, c'est-à-dire celles qui ont internalisé un ensemble de processus de la production, à l'avènement du chemin de fer. L'auteur rappelle l'importance du temps et des horaires afin de prévoir le mouvement du trafic ferroviaire comme étant la condition déterminante de la nécessité d'une planification centralisée des opérations. Mais, malgré le développement des chemins de fer au Canada, les changements organisationnels constatés aux États-Unis ne se reproduisaient pas simultanément au Canada. Selon Watkins (1969 :127), les

entreprises canadiennes montraient, dans la seconde moitié du 19<sup>e</sup> siècle, des retards significatifs de développement technologique comparativement aux firmes américaines. Les entreprises les plus importantes employaient tout au plus quelques centaines de travailleurs (Acheson, 1972 : 189). Une grande part d'entre elles se finançait à partir des capitaux familiaux, des subventions gouvernementales ou de l'épargne des entreprises privées. La grande firme manufacturière demeurerait pratiquement inconnue au Canada avant la dernière décennie du 19<sup>e</sup> siècle. Ce n'est qu'à partir de la décennie 1880, stimulée par la hausse des tarifs douaniers certes, mais aussi par la disponibilité des technologies, des capitaux et des moyens pour les y acheminer au Canada, que l'expansion de la production manufacturière a connu une croissance appréciable. L'industrialisation se concentrait alors au sein de quatre industries : le bois, le fer et l'acier, le textile et l'agroalimentaire (Marchak, 2011). Cependant, à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, T.W. Ascheson (1972) constate que la Politique nationale a eu un effet significatif sur à peine un peu plus d'une centaine d'entreprises. L'effet des protections tarifaires n'a donc pas été suffisant pour créer une culture d'affaire durable et accroître la compétitivité des entreprises canadiennes vis-à-vis leurs rivales américaines.

#### 2.2.4 Les facteurs institutionnels de l'émergence du capitalisme canadien

À l'aube de la Confédération, les élites et dirigeants canadiens étaient directement influencés par les caractéristiques qui composaient la dynamique économique à l'échelle nationale et internationale. Le Canada a d'ailleurs suivi, presque simultanément à la Grande-Bretagne et aux États, le mouvement de formalisation des entreprises privées. Les caractéristiques de l'entreprise privée incluaient la liberté des firmes de choisir les biens qu'elles souhaitaient produire et la méthode de production utilisée, la détermination des prix et des niveaux de production, les moments de mise sur le marché et les conditions relatives à la vente. Tout ça, sans aucune contrainte des autorités étatiques (Baldwin, 1987: 5). Ces principales caractéristiques ont eu pour effet de libérer et sécuriser les investisseurs, mais aussi les gestionnaires, de leurs responsabilités personnelles dans les activités de gestion au sein de l'entreprise. Plusieurs lois concernant l'entreprise privée instaurées avant

la Confédération furent maintenues. Ces lois se justifiaient par l'acceptation morale du comportement des affaires, axée sur la reconnaissance des bienfaits de la concurrence et son effet de contrôle sur les propriétaires « incompetents » et avarés de profits (Bratton, 1989:1483). Elles visaient la responsabilité des actionnaires, leur liberté par rapport à l'État ou la reconnaissance légale de l'entreprise comme personne morale, ce qui limitait la responsabilité de ses investisseurs. Leur liberté face à l'État était alors accrue et leurs responsabilités individuelles, quant à la prise de risque ou aux externalités, étaient réduites. L'entreprise bénéficiait dorénavant d'une reconnaissance politique et légale, d'une tolérance sociale des externalités négatives créées, d'une valorisation des bienfaits généraux de leur mode d'action, d'un ancrage idéologique et de plus en plus théorique de son fonctionnement. La notion de marché libre se construisait donc en référence à un marché autorégulé, où les entreprises en concurrence étaient à l'abri de toutes pratiques déloyales mises en œuvre par les autres entreprises présentes sur le marché (Arnold et Steven, 2011: 1064). Ces institutions ont grandement déterminé le développement des firmes multinationales à partir du 19<sup>e</sup> siècle. C'est ce que Scheinberg (1973 : 84) confirme lorsqu'il stipule que les premières entreprises multinationales implantées au Canada à partir des années 1870-1880 recherchaient, outre le profit, la sécurité et l'avantage de la localisation.

La Loi sur les brevets de 1872 est soulignée dans la littérature pour son effet significatif sur la première vague d'investissements directs étrangers précédant la Politique nationale. Cette loi visait d'abord à protéger les innovations technologiques des entreprises présentes au Canada (Scheinberg, 1973). Elle rendait en outre nuls les brevets n'ayant pas été utilisés au Canada dans les deux ans suivant leur délivrance, stimulant ainsi la présence au Canada des firmes industrielles américaines désireuses de protéger leur innovation. De l'avis de Morck, Percy et coll. (2004), elle a favorisé la création et l'utilisation de nouvelles technologies étrangères ainsi que la diminution des risques liés à la diffusion et au vol de la propriété d'une innovation. Selon Wilkins (1970), dans certaines industries, telle que l'industrie électrique, la Loi aurait notamment incité fortement les entreprises étrangères à réaliser des investissements directs étrangers (IDE) au Canada.

L'établissement d'un système financier moderne a également été précurseur d'une plus grande participation des banques canadiennes dans le milieu industriel. Les institutions financières canadiennes ont été grandement influencées par les systèmes bancaires britanniques et américains (Emerson, 1967 : 247). La création de banques à charte et d'un système de valeurs mobilières a permis de stimuler le financement des entreprises par l'émission d'actions, par le financement de dettes ou par des fusions et acquisitions (Morck, Percy et coll. 2004 :18). Or, c'est réellement après la Confédération que le système bancaire canadien ainsi que les compétences en matière monétaire ont pu se structurer au Canada (Emerson, 1967). Ce système financier s'est institué officiellement en 1871, par la Loi sur les banques. Cette loi obligeait notamment les banques canadiennes à conserver le tiers de leurs réserves sous la forme d'obligations gouvernementales (Bonin, 1967 : 108). Les banques canadiennes, qui avaient été formées principalement pour le financement des chemins de fer, ont donc progressivement utilisé l'épargne privée pour financer l'industrie. Cela a entraîné une multiplication de modèles d'investissement au Canada, lesquels variaient selon le degré de capitaux américains investis au sein des nouvelles entreprises ou succursales établies au Canada. Le développement du système bancaire canadien s'est aussi concrétisé par l'intensification des relations entre les banques canadiennes et britanniques. Un lien fort s'établissait entre les firmes américaines au Canada, les capitaux britanniques et les banques canadiennes, puisque les entreprises américaines avaient tendance à préférer les services des banques canadiennes (Wilkins, 1970).

Le secteur bancaire a d'ailleurs rapidement été considéré comme à protéger de l'influence étrangère. Il a été l'un des premiers à se voir donner le pouvoir de limiter la concurrence étrangère. Morck, Percy et coll. (2004: 34) rapportent que:

*The Canadian Bankers Association was formed in 1891 to fix interest rates and other bank fees. It was Canada's most important industry association, for parliament granted it the legal power to block charters for new banks, to reduce deposit interest rates, and increase loan rates. It lobbied successfully*

*for an abolition of government savings accounts that “drained the lifeblood of the country.*

La capacité des banques canadiennes à justifier un comportement discutable par rapport à une des notions élémentaires de la concurrence de marché met en lumière la permissivité du pouvoir politique à cette époque. Wilkins (1970: 146) soutient notamment que: « *certain companies alert to American antitrust legislation discovered their Dominion affiliate was useful for discussions with European competitors to control production, prices, discussions from which the American company was barred* ». Le contexte légal canadien leur offrait donc une plus grande latitude, et leur permettait d’accélérer leur processus d’internationalisation, à partir du moment où elles étaient installées sur le territoire canadien.

## 2.2.5 Le contexte politique et économique

Le dernier thème de la littérature qui a eu un impact sur les orientations politiques du gouvernement canadien auprès des entreprises étrangères fait référence au contexte politique et économique plus général. Les deux principaux partis politiques au Canada ont chacun eu une incidence particulière sur le mode d’intervention économique privilégié. Depuis la Confédération, le parti conservateur<sup>16</sup> canadien se définissait comme le parti soutenant l’industrie canadienne et les protections tarifaires. Pour sa part, le parti libéral prônait la baisse des tarifs douaniers et une logique de concurrence des marchés. Bien que Wilfrid Laurier, élu en 1896, ait maintenu le parti libéral au pouvoir pendant quinze ans, il n’a jamais vraiment pu réaiguiller l’orientation politico-économique ambiante. À preuve; son parti a toléré les tarifs douaniers. Il était aussi peu enclin à combattre le phénomène de combinaisons des entreprises et il s’est conséquemment rapproché des grandes entreprises canadiennes. Ce contexte politique doit toutefois être observé parallèlement au contexte économique.

---

<sup>16</sup> Aussi parfois identifié comme le parti libéral-conservateur.

Robert E. Ankli (1980) soutient qu'à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, les conditions économiques étaient réunies pour que le Canada connaisse une croissance économique soutenue. Le développement économique des Prairies figurait en première ligne du plan du gouvernement. La montée des coûts des produits alimentaires et les faibles taux d'intérêt stimulaient les exportations. En même temps, le boom des exportations affectait positivement la croissance canadienne, rendant les plaines de l'Ouest plus attrayantes aux yeux des immigrants européens. Les investissements massifs dans l'industrie du transport ferroviaire assuraient au Canada d'être un acteur majeur dans la révolution du transport. Le Canada connut à ce moment une période de prospérité sans précédent, marquée par une hausse de l'investissement étranger, de la production agricole et industrielle ainsi que des exportations. Les statistiques font état de taux de croissance combinés de 61,1 p. cent entre 1895 et 1900, comparativement à 24,4 p. cent pour les cinq années précédentes (Ankli, 1980 : 255).

Buckley (1974 : 5) maintient que c'est à partir des années 1896 que les exportations per capita se sont considérablement accélérées, les corrélant ainsi à la bonne performance économique canadienne et au début d'une implication plus directe des investisseurs étrangers au Canada. À ce moment, 63 p. cent de la production manufacturière au Canada était comblé par 2 879 entreprises (Howlett et Ramesh, 1992 : 195). La croissance des exportations démontrait en outre la possibilité d'une telle activité économique au Canada et de son potentiel futur.

C'est aussi à cette époque que de l'apport des firmes américaines dans l'économie canadienne devenait synonyme d'accroissement des emplois et de développement industriel. À partir des années 1880, les provinces et municipalités avaient mis en œuvre, de leur gré, des mesures pour attirer les entreprises américaines sur leur territoire. À la fin des années 1890, toutes les villes d'importance en Ontario accueillaient au moins une entreprise américaine (Hart, 2005). Morck, Percy et al (2004: 21) rappellent à cet effet que:

*Canadian municipalities everywhere, eager to attract such high-tech ventures, offered increasingly competitive "bonuses" – up front cash*

*subsidies – to manufacturers. A multitude of bidding wars, often financed with municipal bonds, erupted across the country, with The Monetary Times reporting in 1895 that “American firms of every description ‘seeking a new site’ or ‘wishing to extend their business by establishing a Canadian branch’ have only to make public their designs and be inundated by letters from Canadian municipal authorities.*

Le boom minier en Ontario, qui a commencé avec la découverte des premiers gisements de nickel et de cuivre à Sudbury en 1883, a été un puissant stimulant d’investissement au début du 20<sup>e</sup> siècle (Toobs et Stewart, 1967 : 152). L’entrée massive de capitaux étrangers favorisait l’expansion de l’industrie canadienne, mais plus substantivement, engendrait de profondes transformations institutionnelles. De grandes fortunes canadiennes se formaient par l’entremise du contrôle des principaux actifs nationaux (mines et chemins de fer). Le marché canadien était dorénavant perçu par les firmes américaines comme un marché potentiel pour leurs produits, plutôt qu’une source de ressources naturelles. Les premiers investissements directs étrangers visaient d’ailleurs à profiter du niveau de développement du marché canadien (Laxer, 1989).

### 2.3 Contexte entourant les investissements étrangers avant la Première Guerre mondiale

Nombreux sont les changements relatés précédemment qui ont aussi eu lieu au sein des autres économies occidentales entre 1870 et 1913. Les changements concernant les grandes entreprises industrielles tablaient spécifiquement sur la répartition géographique de la production, la composition des industries nationales et l’organisation même de la production (Harris et coll. 2010 : 25). Les principales préoccupations entourant les grandes entreprises reposaient sur des questions de structure du marché, de pratiques et de pouvoir des entreprises. Les revendications populaires visant la limitation du pouvoir des entreprises monopolistiques ont d’ailleurs été relativement intenses dans les années 1880 et 1890, surtout aux États-Unis. Les débats politiques et économiques renforçaient alors

l'association entre incorporation et monopole. Ils jouaient un rôle important dans la méfiance publique et le développement d'une hostilité populaire envers les corporations (Blumberg, 1995 : 6).

À la fin du 19<sup>e</sup> siècle, l'importance grandissante que prenaient les banques d'investissement pour le développement de l'industrie, leur capacité de créer des amalgames financiers par l'entremise de trusts, de fusions ou d'émissions d'actions et l'émergence d'une nouvelle classe de dirigeants salariés transformèrent considérablement la conjoncture des entreprises nationales et étrangères au Canada. La prépondérance de l'investissement public et privé, à la fois canadien et étranger, dans les chemins de fer, concentrait les efforts gouvernementaux sur les intérêts de la classe dirigeante ferroviaire. Les investissements britanniques, qui représentaient plus de 70 p. cent des capitaux importés au Canada, demeuraient alors la principale source de capitaux nécessaires à la croissance de l'économie canadienne (Patterson, 1976)<sup>17</sup>. Néanmoins, selon English (1967 : 179), trois facteurs ont contribué à modifier l'importance relative de l'industrie dans l'économie canadienne : « 1) la découverte et l'exploitation des ressources minérales et hydroélectriques; 2) le progrès technologique qui rendait exploitables les mines, les fleuves et les forêts; 3) la croissance du marché canadien, qui lui permettait de se diversifier.

Un quatrième facteur, plus implicite, est l'élection de Wilfrid Laurier, dont le mot d'ordre, après son élection, était « le vingtième siècle appartient au Canada ». L'ambition de Laurier s'est d'ailleurs révélée justifiée, puisque de 1900 à 1914, l'activité industrielle a été foisonnante, stimulée notamment par l'immigration et l'exploitation des ressources minières (Monaghan, 1967 : 192). Frank Underhill (1960 :40) décrit cette période comme un âge d'or de la politique canadienne, où :

*both parties were now completely national in the North American sense, that is both appealed for support to all sections and classes of the nation and both*

---

<sup>17</sup> En fait, avant la Première Guerre, le Canada était la colonie attirant le plus d'investissements britanniques (Naylor, 1972).

*preached the same policy – the continuous fostering of material prosperity through the incitement and patronage of government.*

Dans ce cadre, les tarifs continuaient d'occuper une place centrale dans les efforts gouvernementaux pour stimuler le développement industriel, tandis que l'intérêt national se fusionnait à l'intérêt des grandes entreprises canadiennes. L'emprunt à l'étranger pour financer la croissance a été considérable. Monaghan (1967) soutient qu'entre 1900 et 1914, près de 5 milliards de dollars ont été investis au Canada dans l'industrie manufacturière. Ainsi, l'attrait économique du Canada était bien réel, et les entreprises américaines prenaient de plus en plus de place au sein de l'économie canadienne. Durant la période faste de la lutte américaine contre les trusts, qui se soldera au bout du compte par une vague sans précédent de fusions et d'acquisitions aux États-Unis, le rapport des investissements étrangers au Canada vis-à-vis le produit national brut (PNB) passa de 20 p. cent au début du siècle (1900) à 35,2 p. cent entre 1911 et 1914 (Ankli, 1980 : 254). Au même moment, l'enjeu de la prospérité devenait de plus en plus compatible avec l'investissement étranger, rendant néanmoins l'économie canadienne de plus en plus sensible aux conjonctures extérieures.

Jusqu'à la Première Guerre mondiale, les investissements britanniques continuèrent de dominer le panorama des capitaux étrangers au Canada. Ceux-ci étaient alors canalisés par les banques d'investissement et les agents de change, qui réussissaient ensuite à convaincre les riches investisseurs de transférer leurs épargnes à des gouvernements coloniaux et au sein d'entreprises étrangères (Marchildon, 1991 :72). La plupart étaient ensuite redirigés vers le secteur des transports (chemin de fer, canaux et port), car ce dernier était essentiel à la croissance du commerce intérieur et extérieur (Monaghan, 1967 : 192). Peu de capitaux étaient investis directement dans les entreprises canadiennes (Wilkins, 1970). Les investissements directs britanniques suivaient pratiquement la même direction que les investissements de portefeuille déjà réalisés, c'est-à-dire qu'ils priorisaient les secteurs traditionnels de l'économie canadienne. De la sorte, les investisseurs britanniques adoptaient une stratégie contraire à celle qui faisait le succès des grandes entreprises

américaines. Leur très faible présence dans le secteur manufacturier accentuait leur vulnérabilité par rapport aux effets volatiles des cycles économiques (Patterson, 1976). Très peu d'entreprises britanniques ont connu un succès durable dans le secteur manufacturier. En fait, selon Patterson (1976 : 80), aucune entreprise britannique implantée au Canada, en dehors du secteur financier et terrien, n'a réussi à réellement réaliser des bénéfices issus de leurs activités au Canada. Leur incapacité à s'adapter aux conditions économiques canadiennes et leur réticence à investir dans le secteur manufacturier ont été les principaux facteurs d'échec des IDE britanniques. Après la Première Guerre mondiale, presque tous les investisseurs britanniques ont rapatrié leurs investissements dans les secteurs traditionnels, en plus d'accroître leur participation financière dans les secteurs des assurances. (Buckley, 1973)

Au même moment, la croissance des entreprises industrielles américaines au Canada commençait à s'accélérer. Leurs stratégies d'implantation corrélaient le plus souvent avec leur méthode d'expansion nationale. Par le processus de fusion, les grandes entreprises industrielles américaines avaient tendance à étendre leurs activités vers les marchés limitrophes. Les grandes entreprises industrielles américaines détenaient à cette époque plusieurs avantages comparatifs (capitaux, technologies, envergure géographique et savoir-faire managérial) qui leur permettaient de pénétrer facilement les secteurs économiques en émergence, de prendre des risques financiers considérables, et d'investir dans l'acquisition d'entreprises et de ressources. Le secteur manufacturier canadien se montrait alors en mesure de soutenir son développement ou de maintenir ses parts de marché (Wilkins, 1970: 142). En profitant de l'accroissement général de la prospérité, les principaux objectifs des firmes américaines étaient d'accroître leurs parts de marchés au Canada et de sécuriser leur approvisionnement en ressources naturelles.

Les années avant la guerre ont constitué le début du changement paradigmatique. Bien que certains auteurs, comme Buckley ou Firestone, suggèrent que le boom des céréales du début du 20<sup>e</sup> siècle ait été le principal vecteur des exportations canadiennes, le rapport de la production agricole connaissait à cette époque une diminution vis-à-vis du reste de

l'économie (Ankli, 1980). Les anciennes ressources (bois, grains) étaient progressivement remplacées par des produits plus transformés provenant également des secteurs agricoles et forestiers (Hart, 2005). La vigueur économique était surtout engendrée par la demande extérieure de plusieurs ressources. Elle découlait des avancements technologiques de la seconde moitié du 19<sup>e</sup> siècle, qui ont transformé, en quelques décennies, les méthodes de production et les modes de consommation. Aitken (1961: 100-101) rappelle notamment que:

*the old staples were either luxuries (fur), or construction materials (timber), or basic foodstuffs (fish and wheat). They required no complex technology either for their production or for their use. The new staples are industrial raw materials – metallic, minerals, fuel, and newsprint that, in the absence of high sophisticated technologies, could be neither produced nor used. This, rather than the accidents of discovery, is the determining factor in the timing of their development. They are children of the new industrialism, the industrialism of mass literacy and mass urbanization, of electricity, the light metals, the alloy steels, and now nuclear power.*

Pour Mira Wilkins (1970), l'accroissement des IDE américains au début du 20<sup>e</sup> siècle signifie que l'industrialisation était en marche au Canada. Le désir des autorités canadiennes d'accroître le niveau de transformation des ressources en sol canadien est également un élément explicatif de l'accroissement des IDE dans les secteurs manufacturiers. Bien que les premiers investissements dans ces secteurs aient été modestes, ils misaient spécifiquement sur les avantages naturels du Canada<sup>18</sup>. La création de grandes entreprises était en outre perçue comme un signal d'une bonne santé économique nationale (Buckley, 1974 :51; Bliss, 1973 : 48). La réaction du gouvernement à leur égard était alors

---

<sup>18</sup> Il n'est pas tout à fait clair dans l'histoire que le rôle du gouvernement canadien a réellement provoqué l'accélération de la transformation des matières premières au Canada. Selon Mira Wilkins (1970 : 138), l'accroissement, en 1886, des taux de douane sur les exportations de produits transformés n'a finalement eu qu'un effet modeste si l'on compare avec à l'action du gouvernement américain en 1911 d'accorder un traitement commercial favorable aux produits des pâtes et papiers. Trois ans plus tard, le tiers des IDE manufacturiers américains était destiné à ce secteur. Cette dépendance accrue aux pâtes et papiers canadiens est à l'origine de la proposition d'un traité de réciprocité, rejeté par le Canada de peur d'une domination trop importante des firmes américaines sur son territoire (Wilkins, 1970 : 145).

conséquence et les subventions directes et indirectes aux investissements étrangers étaient appréciables durant cette période.

Morck, Percy et coll. (2004 :33) montrent qu'avant la Première Guerre mondiale, les principales dépenses publiques étaient des subventions industrielles dirigées majoritairement vers le secteur ferroviaire. McAllister (2007), maintient également que le gouvernement fédéral était largement investi dans la promotion du secteur minier. Il finançait l'acquisition d'informations géologiques pour accroître l'exploration et l'extraction, car une industrie minière florissante était primordiale au projet de construction de la nation (Vodden, 1992; McAllister, 2007 :75).

Juste avant la Première Guerre mondiale, l'économie canadienne a vécu un second mouvement de concentration industrielle. Les grandes entreprises, les monopoles et les trusts devenaient la forme organisationnelle dominante (Nerbas, 2013 : 9). La concentration des entreprises américaines était considérée comme naturelle, puisqu'elle faisait en outre contrecoup à la diminution graduelle de la part des investissements britanniques dans l'économie canadienne. Ces grandes entreprises industrielles étaient alors confrontées à une expansion du volume de la demande et à une dispersion géographique des facteurs de croissance (Chandler, 1962 :14). En 1912, plus de 200 entreprises américaines avaient ouvert une succursale au Canada, et à un certain point, pratiquement toutes les entreprises américaines qui exportaient, vendaient au Canada (Wilkins, 1970 : 141). C'est aussi durant cette période que s'est accentuée la concentration industrielle au Canada. De 1909 à 1913, 221 des plus grandes entreprises du Canada détenaient plus de 200 millions de dollars en actifs (Traves, 1979 : 5).

Les années suivant la Première Guerre mondiale ont apporté d'autres types de changements. Durant la guerre, malgré le fait que l'activité industrielle canadienne a été stimulée par l'augmentation des commandes britanniques pour des munitions et du matériel de guerre (Bonin, 1967 : 77), l'emprunt contracté par le gouvernement et les entreprises canadiennes aux États-Unis a augmenté considérablement. Selon Scroggs (1933: 717), il

est passé de 13,4 millions de dollars en 1914 à 212,2 millions de dollars en 1917<sup>19</sup>. Cela représentait environ la moitié du capital américain exporté au Canada. L'autre moitié était dirigée vers l'achat d'entreprises industrielles ou vers l'investissement direct dans des succursales et des filiales canadiennes (Buckley, 1973 :103). Hugh Aitken (1961 :37) note que le Canada recevait, en 1914, plus d'investissements provenant de firmes américaines que n'importe quelle autre région du monde. Plus de 35 p. cent de leurs investissements directs totaux au Canada était effectué directement dans les secteurs manufacturiers, tandis que les secteurs miniers et agricoles en récoltaient 16 p. cent chacun<sup>20</sup>. Les nouveaux besoins suscités par le conflit ont également nécessité l'utilisation à plein rendement de plusieurs nouvelles entreprises étrangères qui s'étaient établies au cours de la décennie précédente (Blyth, 1967 : 321). Peu à peu, l'économie canadienne réduisait sa dépendance aux capitaux britanniques<sup>21</sup>.

## 2.4 De la Grande Guerre à la Grande Dépression

Comme le titre l'indique, tout devint grand après la Grande Guerre; de plus en plus d'évènements atteignirent des proportions surdimensionnées. Cette période a été l'une des plus complexes de l'évolution de l'économie canadienne (Monaghan, 1967). Selon Hautcoeur (2009 : 8), « la Grande Guerre bouleversait les finances publiques, la monnaie, les relations économiques internationales et les modalités de l'intervention de l'État, selon des formes qui déterminaient fortement le démarrage de la crise ».

La fin de la guerre a engendré une courte récession au début des années 1920, qui fut ensuite suivie d'une période de croissance et de prospérité inégalée entre 1922 et 1929 (Monaghan, 1967 : 195). Les capitaux américains ont constitué un facteur important de l'industrialisation des années 1920 (Blyth, 1967). C'est durant cette période que le

---

<sup>19</sup> La portion de financement des entreprises est quant à elle passée de 8 millions \$ en 1914 à plus de 38 millions 1917 (Scroggs, 1933.)

<sup>20</sup> Données prises d'Aitken, 1961, page 37.

<sup>21</sup> Les États-Unis ne comptaient que pour 30% des investissements étrangers au Canada, alors que les investissements britanniques représentaient toujours une grande part de l'ensemble des investissements étrangers canadiens (Rugman, 1990).

gouvernement canadien s'est mis à intervenir plus directement dans l'économie afin de stimuler l'inflation, hausser les droits de douane et faciliter l'emprunt à l'étranger (Bonin, 1967 :77). L'économie canadienne d'ailleurs sorti de la guerre mieux structurée et plus solide, mais aussi plus sensible aux fluctuations extérieures étant donné la part grandissante des IDE américains (Bonin, 1967). L'impact de l'effort de guerre se faisait aussi sentir sur le développement des grandes entreprises industrielles. Clifford Clark, qui deviendra un « mandarin » de l'État fédéral canadien dans les années 1930, reconnaissait en 1918 que la politique de laissez-faire du Canada vis-à-vis les investissements des firmes étrangères se justifiait par l'intensité des forces du marché, dont la puissance était telle qu'elles étaient pratiquement hors de contrôle (Granatstein; 1982 : 46).

#### 2.4.1 L'émergence de la grande entreprise moderne

La mobilisation en temps de guerre avait aussi fourni les conditions propices au développement de techniques de planification organisationnelle. Traves (1979: 7) résume cette période ainsi:

*regulation was the product of a drive towards order, which itself was an outcome of the need to organize complex social institutions so as to prosecute efficiently the war. But efficiency, rationality, and orderly regulation of complex phenomena were the hallmark of the modern corporation, which also sought to marshal its forces to vanquish the uncertainties of the competitive struggles.*

Cela se traduit par un changement important : les firmes commençaient progressivement à concevoir leurs activités de production dans une optique de planification et de prévisions de développements futurs<sup>22</sup>. L'application, dans l'industrie, de la planification des activités économiques de l'entreprise, de même que d'un plus grand contrôle sur les achats et sur la répartition des ressources, ont fait naître des départements spécialisés au sein des grandes

---

<sup>22</sup> Alfred Chandler (1961) a notamment montré qu'à partir de cette période, les grandes firmes américaines ont été actives dans l'instauration de structures hiérarchiques de gestion.

entreprises industrielles. Ces départements facilitaient l'échange d'informations entre les activités de production et les dirigeants, et assuraient aux gestionnaires une plus grande maîtrise des coûts de production, ce qui entraînait de meilleurs rendements.

Mira Wilkins soutient qu'à cette époque, les nouvelles formes d'organisation productive au sein des entreprises sont en rupture avec ce qui se faisait auparavant. La reproduction du modèle de la grande entreprise industrielle par la communauté d'affaires changeait non seulement la façon dont les biens étaient produits, mais aussi le processus d'invention, de conception, de distribution et publicisation (Frieden, 2006 : 65). Comparativement aux trusts, qui se formaient la plupart du temps pour restreindre la concurrence, les grandes entreprises modernes se développaient en réponse à la demande du marché et par l'entremise des technologies, ce qui permettaient d'accroître rapidement le rendement de la production, de baisser les prix, d'accentuer les parts de marché, etc. Les grandes entreprises industrielles avaient aussi tendance à recentrer leurs activités sur elles-mêmes, misant avant tout sur le contrôle de leurs affaires (ce qu'Alfred Chandler a nommé plus tard « la main visible des gestionnaires ») tout en profitant des avantages de la structure bureaucratique rationnelle et de la poursuite des objectifs d'efficacité. Le taylorisme et le fordisme sont les premières manifestations d'une priorisation de l'efficacité productive. Simultanément, le désir de contrôler les prix et l'offre devenait de plus en plus lié à la capacité d'innovation de l'entreprise. La coordination des activités d'innovation entraînait la firme dans une dynamique perpétuelle de conception, de production et de commercialisation (Langlois : 2007).

L'expansion internationale de la grande entreprise américaine s'articulait autour de quatre industries : les véhicules à moteur, la machinerie, les produits chimiques et les caoutchoucs. L'abondance des capitaux au sein des marchés financiers, la capacité d'autofinancement des grandes entreprises, tributaire de l'augmentation de leur profitabilité, ainsi que la croyance en une croissance continue des profits anticipés explique, selon Hautcoeur (2009), l'augmentation des investissements étrangers. Deux modes d'investissements directs étaient alors prônés. Le premier fait référence à l'intégration des firmes américaines

dans l'économie canadienne par achat de licences, lesquelles accordaient à l'acquéreur de celles-ci le droit de produire et commercialiser sous la marque américaine (Laxer, 1989). L'accord entre McLaughlin et General Motors est un exemple célèbre de ce mode d'investissement<sup>23</sup>. Le second mode d'investissement se concrétisait par la prise de contrôle d'entreprises ou d'actifs canadiens par une firme américaine. Au début des années 1920, la concentration industrielle atteignait des sommets ; par exemple, en 1922, 66 p. cent de la production manufacturière était comblé par 936 entreprises, dont 50 p. cent étaient de grandes entreprises manufacturières (Howlett et Ramesh, 1992 : 195 ; Traves, 1979). Les estimations de l'époque suggèrent qu'environ six à sept cents entreprises au Canada étaient soit détenues, ou alors significativement contrôlées, par des intérêts américains (Taylor, 1927 :138).

La Grande Guerre a accentué la tendance à la coordination hors marché, à la concentration et à la cartellisation de certaines industries, et a parfois mené directement à la constitution de syndicats (Hautcoeur, 2009 : 19). Elle a consolidé la volonté d'accélérer la production industrielle et agricole nationale, tout en atténuant certaines tensions sociales. Les changements technologiques qu'elle entraînait se répercutèrent sur l'ensemble de l'économie canadienne (Aitken, 1961 :102). Les industries comme les automobiles, les avions, la métallurgie, le cinéma, la bureautique et la fabrication du papier remplacèrent progressivement les industries traditionnelles (Morck, Percy et coll., 2004 : 27). L'emballement pour le progrès technique et la croissance industrielle entraînera toutefois un endettement important.

Par crainte de ralentissement économique après la Guerre, le gouvernement canadien a d'abord instauré un programme de construction de navires afin de fournir de l'emploi aux militaires. En 1922, le ralentissement économique l'amena aussi à créer des programmes d'infrastructure additionnels, cette fois-ci de concert avec les provinces. Or, ces temps d'incertitude économique ont amené les entreprises à diminuer les coûts de production et réclamer des mesures leur permettant de restreindre la concurrence. De part et d'autre de

---

<sup>23</sup> Voir le chapitre de Nerbas (2013), pages 157-200.

l'industrie, des associations d'entreprises se font formées afin d'exposer leurs préoccupations auprès du gouvernement et des médias. La question des tarifs douaniers s'avérait alors problématique pour les exportateurs et importateurs de ressources. Au même moment, l'idée selon laquelle le marché canadien ne pouvait faire cavalier seul face à une concurrence extérieure féroce demeurait ancrée dans les milieux industriels canadiens (Traves, 1979 :12)<sup>24</sup>.

Devant l'accroissement du phénomène de concentration, l'action la plus significative du gouvernement fédéral canadien a été son inaction. Il laissa pratiquement libre cours à la consolidation de grandes entreprises devenues quasi-monopolistiques, ainsi qu'à des ententes de contrôle des prix et à la création d'associations commerciales, bien que ces pratiques étaient théoriquement réglementées (Traves, 1979 : 166). Nelles (1974: 461) va jusqu'à insinuer que: « *gouvernement was not regulating business as the public interest, but rather it was acting as the political extension of an industrial cartel* ».

Cette dynamique résulte en partie du fait que le gouvernement canadien n'avait pas d'objectifs économiques nationaux cohérents. Il s'affairait plutôt, selon Smiley (1975 : 45), à intégrer les provinces au sein de l'ensemble canadien, notamment en leur délaissant de plus en plus la responsabilité du développement économique.

Entre 1921 et 1925, le principal moteur économique du Canada continuait d'être l'exportation<sup>25</sup>. L'investissement étranger provenait massivement des États-Unis et se concentrait majoritairement dans les secteurs manufacturiers (55 p. cent) et miniers (20 p. cent) (Aitken, 1961 : 43). Étant d'ores et déjà les principaux fournisseurs de biens du Canada, les États-Unis en devenaient alors aussi les principaux investisseurs et les clients (Bonin, 1967 : 85). Après le ralentissement économique survint le « boom » économique du milieu des années 1920, engendré surtout par l'accélération des investissements. À ce moment, le secteur de la construction s'activa à la reprise de projets suspendus au cours

---

<sup>24</sup> Les industriels visaient également à réduire le pouvoir des travailleurs, en plus de maintenir les pressions sur le gouvernement fédéral afin qu'il protège l'industrie canadienne.

<sup>25</sup> Enregistrant une croissance entre 1921 à 1925 de l'ordre de 50% (Marchak, 2011, Aitken, 1961)

des années précédentes (Monaghan, 1967). La croissance de l'activité manufacturière se situait alors à 6 p. cent annuellement, tandis que l'emploi s'accroissait de 5 p. cent (Hart, 2005 : 94).

À partir de 1926, les investissements directs américains atteignaient plus de 80 p. cent des IDE totaux au Canada. Les IDE se concentraient cette fois dans des secteurs nationaux, par exemple la construction, tandis que les investissements dans les industries orientées vers l'exportation (agricole, forestière et minière) ne figuraient que pour 15 p. cent de la valeur totale des investissements étrangers (Aitken, 1961 : 106).

Kenneth W. Taylor, s'exprimant sur la question en 1927, ne considérait pas cette situation comme problématique, économiquement parlant. Au contraire, l'entrée massive de capitaux étrangers bénéficiait presque entièrement, selon lui, à l'économie canadienne. Taylor était toutefois d'avis que l'intégration économique avec les États-Unis accentuait la diffusion de la culture américaine, qui se fusionnait progressivement aux habitudes et attitudes des Canadiens (Taylor, 1927). L'accroissement des IDE engendrait aussi un sentiment d'impuissance vis-à-vis les décisions des industriels et politiciens étrangers. Cette impuissance est notamment décrite dans le rapport de la Commission Rowell-Sirois, qui insinuait que de :

*large areas of the country where it was either wheat or nothing, pulp and paper or nothing, non-ferrous metals or nothing, became dependent upon the exportation of a single or a few commodities. If the foreign prices of these fell to unprofitable levels there would be no alternative occupations...self-sufficiency, even for a bare subsistence would be impossible. The principal products consisted of raw materials, and hence the probability of extreme fluctuations was great. In a number of cases Canada supplied a large proportion of the total world requirements; therefore she would feel the full impact of any external disturbance*<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Rapport Rowell-Sirois (1940). Citation prise dans Rosenbluth, 1957, page 480

La dépendance économique se constate aussi en observant les fluctuations des échanges internationaux, étant donné notamment que l'investissement des entreprises générait une hausse des importations de machineries et d'équipements industriels (Rosenbluth, 1957). À la fin des années 1920, l'observation de la relation entre investissement, importation et prospérité économique ne permettait plus de mettre en doute l'intégration de l'économie canadienne à l'économie américaine. Elle révélait aussi la complexité à laquelle se confrontait les économistes canadiens lorsqu'ils essayaient d'analyser la situation économique et politique du pays. L'onde de choc du Krach boursier de 1929 provoquera, au cours de la décennie suivante, d'importants changements, surtout par rapport à l'expression du rôle de l'État dans l'économie.

## 2.5 Propos d'étape

Ce chapitre contextualise une période de l'histoire canadienne caractérisée par un désir de progrès économique et de développement industriel. Ces visées seront atteintes en grande partie grâce à des protections tarifaires et des investissements étrangers. Durant les premières années de la Politique nationale, l'investissement étranger est surtout associé à la prospérité, au développement des régions riches en ressources naturelles, à la dynamisation des petites villes industrielles et au renforcement des métropoles. Au tournant du siècle, le maintien de la Politique nationale engendre l'acceptation de deux discours apparemment opposés, puisque l'un tendait vers l'ouverture tandis que l'autre appelait à la fermeture. Ces discours mettaient chacun à leur manière l'emphase sur les besoins économiques du Canada : besoin de capitaux britanniques; besoin d'accès aux marchés britanniques et américains pour certains produits dont le Canada détenait des avantages naturels; besoin de protection contre la concurrence américaine; besoins des technologies et innovations développées à l'étranger pour maintenir une cadence de productivité acceptable. Le laisser-faire du gouvernement a eu pour effet d'accroître substantiellement les investissements directs américains au Canada et le poids des entreprises étrangères dans l'économie (Côté, 2012 : 247). Conséquemment, la Politique nationale n'a eu, tout compte fait, qu'une influence partielle et temporaire sur l'accès des

entreprises étrangères à l'économie canadienne, puisque les barrières au commerce n'ont été qu'un facteur supplémentaire à leur volonté d'expansion. A posteriori, on constate le paradoxe qui la guidait : d'une part, elle cherchait l'indépendance vis-à-vis des importations américaines de biens industriels, tout en cherchant à faciliter le développement de l'industrie grâce à l'apport des capitaux étrangers.

Cette approche du développement économique distingue le Canada des autres pays au tournant du 20<sup>e</sup> siècle (Laxer, 1989). Au cours des premières décennies du 20<sup>e</sup> siècle, la transition rapide vers une économie industrielle est venue amplifier le processus de reproduction des conditions de développement économique des pays étrangers, principalement celles des États-Unis. À partir des années 1920, il apparaît clair que l'expansion économique canadienne dépend dorénavant des exportations et de l'investissement des grands industriels, qui sont surtout américains. L'investissement étranger et l'investissement direct étranger étaient alors perçus comme nécessaires au développement économique canadien. La firme industrielle devenait, dans ce contexte, le point culminant de l'effervescence économique nationale. L'État était alors impliqué, souvent financièrement, de près ou de loin, dans ces grandes entreprises.

Les liens entre l'État et les grandes entreprises, notamment du secteur des chemins de fer ou des mines, avaient instauré une sorte de contentement mutuel vis-à-vis les retombées économiques générées. Bien que l'État prônât la concurrence comme mode de régulation des marchés, le laxisme envers les grandes entreprises industrielles et financières suppose la pratique d'un capitalisme de connivence. Cette thèse, soutenue notamment par Mork, Percy et al. (2004: 21), offre les premiers aperçus des relations entre l'État et les grandes entreprises. Nerbas (2013) a d'ailleurs souligné le degré élevé de personnalisation entre les capitaines de l'industrie et le gouvernement.

À partir des années 1920, l'action économique du gouvernement commence toutefois à se déphaser comparativement au rythme de l'économie canadienne. Robert Bryce, ancien

haut fonctionnaire fédéral, soutient que le comportement de l'économie canadienne au cours des années 1920 exhibait :

*la nature complexe de la dépendance aux États-Unis. Même dans un cadre où les conditions économiques ne montraient pas une tendance généralisée à des fluctuations réciproques des exportations, l'économie canadienne suivait la trace américaine, et ce pour des raisons parfois indirectement liées à la situation économique (Bryce, 1939 :377).*

Malgré une implication structurelle de l'État dans l'économie, en s'ingérant par exemple plus activement dans les travaux d'infrastructures, la littérature souligne généralement le faible niveau d'intervention de l'État, et sa propension à laisser aller le marché. Il faudra une crise économique dévastatrice pour que le gouvernement pouvoir politique prenne enfin conscience des changements économiques structurels qui avaient été opérés par les grandes firmes industrielles dans un marché financier laissé à lui-même. Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, la Grande Dépression a généré un changement de paradigme à l'égard des responsabilités de l'État sur le plan économique. Ce changement a tracé la voie à la configuration contemporaine des relations entre l'État et les firmes étrangères.

## CHAPITRE III

### LA TRANSITION VERS L'ÉTAT PROVIDENCE

Ce chapitre porte sur les changements de politiques et de visions de société engendrés par les effets de la Grande dépression. Y sont illustrés les impacts économiques et sociaux de la crise et les actions du gouvernement canadien et américain. Au travers de ces actions, nous montrons comment les idées ont évolué, sous quelles influences et sous quels arguments. Bien que les années 1930 aient été riches en débats de toutes sortes, les institutions économiques au Canada y ont peu évolué. Il a fallu la Seconde Guerre et l'implication intensive de l'État dans la production industrielle, pour enclencher les modifications qui viendront soutenir l'édification de l'État providence au Canada. Deux acteurs politiques clés se démarquent de cette tumultueuse période. Mackenzie King, premier ministre aux multiples mandats, a consolidé le rapprochement avec les États-Unis et a enclenché les travaux menant aux premières grandes politiques sociales canadiennes. C.D. Howe, super ministre économique, a littéralement pris le contrôle de l'économie canadienne pendant la guerre et a formulé les assises de la modernisation des méthodes de développement économique national après celle-ci. Howe est emblématique de la configuration des relations entre l'État fédéral et les grandes firmes industrielles américaines.

#### 3.1 Le krach de 1929 et ses conséquences

Au terme d'une croissance soutenue, le krach boursier de 1929 et la Grande Dépression qui l'a suivi ont montré les défaillances et l'instabilité du système capitaliste de cette époque. Cette crise était alors une première en son genre dans l'ère moderne. Sa durée, son caractère structurel, ses répercussions sur les autres économies nationales, ses effets

psychologiques sur les masses de population urbanisées, sont autant de facteurs qui mèneront à une perte de confiance généralisée envers le système économique libéral, ce qui a son tour modifiera considérablement l'idéologie populaire par rapport au rôle de l'État.

La crise économique aux États-Unis n'a épargné aucun secteur d'activité canadien et la chute des exportations a été majeure. Le pays, qui dépendait fortement des revenus obtenus de l'exportation, s'est trouvé à subir directement les conséquences de la crise. Le secteur de la construction, qui avait été l'un des principaux moteurs de la croissance des années 1920, a été également durement touché. Hart (2005 : 113) maintient que le Canada a probablement plus souffert que n'importe quel autre pays développé durant la Dépression.

L'entrée en vigueur de la Loi Smoot-Hawley, adoptée aux États-Unis en 1930, a durement frappé l'économie canadienne (Van der Wee, 1990 : 296)<sup>27</sup>. Selon Brunelle et Deblock (1987), cette loi était<sup>28</sup> notamment destinée à contrer l'affluence des exportations canadiennes. L'historien Edward Kaplan soutient que :

*la loi contrariait tous les éléments de l'économie canadienne. Les tarifs sur le flétan doublaient, affectant les populations des provinces maritimes; les tarifs sur les patates, le lait, la crème, et le beurre connurent des augmentations importantes, irritant les populations du Québec et de l'Ontario; les prairies et les provinces de l'Ouest canadien étaient touchées par une hausse des tarifs sur le bétail et la viande; la Colombie-Britannique et l'Alberta dénonçaient féroceement les tarifs élevés sur les pommes et le bois<sup>29</sup>.*

---

<sup>27</sup> Elle faisait passer les droits d'importation d'une moyenne de 38% pour la période de 1922-1929 à 53% pour la période de 1930-1933

<sup>28</sup> L'adoption de ce dernier tarif visait aussi à protéger l'agriculture américaine de la concurrence étrangère. Cette mesure relevait des droits de douane, déjà élevés, de 38 à 43 p. cent sur les matières premières agricoles et de 31 à 34,3 p. cent sur les autres marchandises. (Brunelle et Deblock, 1987 : 43)

<sup>29</sup> Citation prise dans Hart (2005), page 106, traduction libre.

La chute de l'économie canadienne a ainsi été brutale. En 1933, le prix moyen de toutes les exportations canadiennes avait dégringolé de 40 p. cent. Les secteurs économiques canadiens du bois et des céréales connaissaient des chutes drastiques de la demande américaine (Rooth, 2010). La régression des exportations entraînait une chute des investissements et un accroissement du taux de chômage, de la pauvreté et du mécontentement social. La crise frappait de plein fouet les grandes industries canadiennes et, par extension, les travailleurs. La baisse des revenus provenant de l'étranger engendrait une diminution de la consommation nationale et une réduction de la production manufacturière ainsi que des emplois (Plumptre, 1977 : 19). La crise coïncida aussi avec une période prolongée de sécheresse dans l'Ouest canadien, ce qui amplifia la misère économique au Canada. Ed Safarian<sup>30</sup> rappelle que la majorité des gens au début des années 1930 étaient sans emploi, ou avaient uniquement un emploi temporaire. La confiance de la population envers le secteur privé, présenté comme remède à la crise, était durement affectée.

La persistance de taux de chômage élevés mit alors à mal les prémisses du libéralisme. Le marché était pointé du doigt pour son incapacité à s'autoréguler. Beaucoup d'hommes d'affaires, surtout britanniques, en vinrent à considérer le système économique de marché, basé sur la concurrence, comme un synonyme de gaspillage et d'inefficacité. La désillusion face à l'efficacité du marché était évidente et entraînait une demande croissante de protection des industries contre les aléas du marché (Rooth, 2010). En même temps, les grandes entreprises, symboles de l'effervescence économique de l'Après-guerre, étaient de plus en plus ciblées comme étant l'une des principales causes de l'insolubilité de la crise (Nerbas, 2013). Toute une génération apprenait à la dure que l'indépendance et la sécurité financière acquise par le travail n'étaient au fond qu'illusoire puisque des forces hors de leur contrôle déterminaient finalement l'avenir de leurs conditions économiques et sociales (Horn, 1984 : 20). Ceux qui perdaient leur emploi se retrouvaient bien souvent sans allocation sociale ni pension de vieillesse (Plumptre, 1977 : 20). Une clameur populaire

---

<sup>30</sup> Propos recueillis dans lors d'un entretien réalisé par Ken Rea, *Ed Safarian in conversation with Ken Rea* 2012, Université de Toronto, en ligne, <https://play.library.utoronto.ca/BhP0yvHgJ9WW>

prit forme. Elle provenait notamment des mouvements syndicaux et des regroupements de la société civile, et elle se fit entendre jusque sur le plancher de la politique fédérale. Elle revendiquait fortement l'adoption de politiques de redistributions des richesses (Jensen, 1991, Bradford, 1999). On y entendait résonner jusque dans les sphères politiques ce qui était perçu comme une menace socialiste et communiste<sup>31</sup>, incitant plusieurs économistes canadiens et étrangers à s'engager dans l'élaboration de remèdes au système capitaliste.

Une remise en question théorique et philosophique des prémisses de l'économie classique (surtout de la Loi de Say) s'opérait sur divers fronts. Les théoriciens anglais du nouveau libéralisme, tels que Thomas H. Green, Leonard T. Hobhouse et John A. Hobson, de même que les institutionnalistes américains ainsi que les partisans de l'école historique allemande, estimaient qu'il revenait à l'État d'intervenir pour corriger les maux engendrés par la crise. Ces maux se reflétaient dans les fluctuations de l'activité économique, le chômage, les inégalités de revenus inacceptables et la pauvreté (Dostaler et Hanin, 2005 : 153)<sup>32</sup>. Certains économistes américains, tels que J. M. Clark, James Harvey Rogers ou Jacob Viner, envisageaient au début des années 1930 une reprise économique par la croissance de la demande agrégée et par un accroissement des dépenses publiques passant par l'emprunt (Salant, 1988 : 33). La stimulation économique par des travaux publics était aussi prônée par d'autres économistes. Les études microéconomiques sur les effets de la concurrence imparfaite, ainsi que sur les stratégies et le pouvoir des firmes performantes préoccupaient aussi les économistes. Les plus connus - Joan Robinson, Edward Chamberlin et Arthur Burns - ont notamment fait état de la dysfonction de la concurrence. Leurs essais montrent non seulement l'existence de structures de marché ne répondant plus aux

---

<sup>31</sup>Au Canada, deux groupes sont à l'origine du mouvement sociolibéral dénonçant le contrôle économique des monopoles et incitant pour une intervention centralisée de l'État. Gary Temple (1972) mentionne la formation de groupuscules réformistes canadiens, sous la composition de deux groupes, le Ginger Group et les Progressistes, qui ont fait élire 65 députés en 1921.

<sup>32</sup>L'influence de la société Fabienne en Grande-Bretagne a notamment été déterminante au Canada. Influente dans la pensée socialiste britannique, elle inspirera les orientations du plan Beveridge, l'un des pères fondateurs de la social-démocratie, mais aussi les orientations de plusieurs pays nations dont le Canada. Sa critique du modèle libéral entrevoyait « une reconstruction sociale pleinement accomplie par la mise en place d'une bureaucratie d'experts, efficiente et organisée, en mesure de diriger le type d'ingénierie sociale permettant d'atteindre le plus grand bonheur pour le plus grand nombre » (Irving, 1995 : 204).

caractéristiques de la concurrence parfaite, mais mettent en évidence des modèles économiques rendus inutiles face aux problèmes du temps (Okroi, 1988 : 13).

La Grande dépression souleva aussi des problématiques liées à la concentration de la production industrielle. L'étude de Berle et Means, publiée en 1932, a d'ailleurs provoqué une remise en question de l'entreprise moderne. Ces auteurs remarquaient notamment qu'une sorte de césure s'était instaurée, au sein des grandes entreprises, entre les agents détenant les pouvoirs de contrôle et les agents détenant les pouvoirs de propriété. Ils constataient aussi que l'entreprise ne répondait plus spécifiquement aux seuls intérêts du propriétaire, mais à un ensemble d'intérêts parfois convergents, parfois contradictoires, des parties prenantes qui la composaient et gravitaient autour d'elle. Les responsabilités des individus en contrôle de l'entreprise étaient par le fait même multipliées, à la fois auprès des propriétaires, mais aussi auprès des employés, des consommateurs et de l'État. Les questions d'autorité et de légitimité de leurs actions devenaient de plus en plus prééminentes lors de l'analyse de la gouvernance de l'entreprise. Les auteurs affirmaient également que le marché ne pouvait pas s'autodéterminer et qu'il revenait au gouvernement de s'y ingérer afin de garantir un minimum de « fair-play » et assurer un consensus populaire (Moussaly, 2016 : 170).

La vision de plusieurs intellectuels influents de l'époque évoquait un capitalisme plus humain. L'État devait, au sein de celui-ci, intervenir pour assurer le bien-être matériel de la population par des mesures d'assistance sociale et de régulation économique (Moussaly, 2016 : 165). C'est dans cet esprit de remise en question qu'aux États-Unis, à partir de 1932, la présidence Franklin D. Roosevelt a marqué une coupure avec l'ordre économique ancien. Par son New Deal, Roosevelt a proposé un regard différent, presque révolutionnaire, du capitalisme. Représentatif de la volonté gouvernementale d'accroître son contrôle sur les facteurs économiques, il s'ancrait dans une perspective d'évolution de la pensée économique et de la planification des facteurs économiques nationaux. Cette volonté fera son chemin quelques années plus tard jusqu'au Canada.

L'élection de Roosevelt s'est aussi avérée capitale à la démarche d'ouverture des États-Unis. L'administration Roosevelt était convaincue que les répercussions de la Grande Dépression découlaient de politiques de protection tarifaire (Braithwaite et Drahos (2000:176). De plus, Roosevelt et son secrétaire d'État Cordell Hull étaient certains du lien étroit entre le commerce et la paix (Rugman, 1990). Ainsi, sur le plan de l'économie intérieure, son *New Deal* était en phase avec le pragmatisme commun aux politiciens américains, qui cherchaient avant tout des idées pratiques leur permettant notamment d'améliorer la situation de l'emploi (Gourevitch, 1988).

Deux modes d'intervention se démarquaient dans la foulée du New Deal. Le corporatisme s'élevait d'abord comme une voie possible pour générer artificiellement des bénéfices nationaux de la production industrielle. Comme le rappelle Jean-Philippe Warren (2004 : 220) :

*de l'Europe à l'Amérique du Sud, l'ensemble des pays de la catholicité vécut, pendant l'entre-deux-guerres (et, dans certains cas, longtemps après la fin de la Seconde Guerre mondiale) sous l'emprise idéologique du corporatisme, dans la mesure où cette doctrine permettait, croyait-on, l'établissement d'une troisième voie, entre libéralisme et communisme, bâtie sur le respect de valeurs jugées essentielles à la vie en commun.*

Ce style d'intervention incluait alors un processus concerté de réalisation des objectifs économiques nationaux (Shonfield, 1967). Il visait à s'entendre avec les grands industriels pour réguler le marché par un support aux prix, un partage de la production et un soutien à certaines industries (Gourevitch, 1988 : 90). Parfois qualifié de néomercantilisme, le corporatisme était souvent lié à l'intention des gouvernements de soutenir prioritairement la production et l'emploi. Il était alors perçu comme une option de système ordonné, axé sur des mécanismes institutionnels et organisationnels de régulation et d'harmonisation, détachés des principes de la concurrence (Warren, 2004 : 236).

Pendant qu'au même moment, au Québec, le corporatisme<sup>33</sup> était institutionnalisé en tant que système permettant une meilleure coordination des instances économiques locales – découlant notamment d'une crainte de l'engagement trop important de l'État dans l'économie - aux États-Unis, le corporatisme se mutait en programme nationaliste. Sous l'égide de Roosevelt, l'État fédéral avait tenté, après son entrée au pouvoir en 1933, de s'entendre avec les industriels pour stabiliser les prix, les salaires et maintenir les emplois afin de ne pas créer une spirale récessionniste. En parallèle, les entreprises qui entretenaient des liens forts avec les économies étrangères consentaient à la restauration des conditions favorables au commerce international de même qu'à la stabilisation du système monétaire international (Gourevitch, 1988). À partir du milieu de cette même décennie, le gouvernement américain de Roosevelt abandonna pour de bon le corporatisme, en raison de son inefficacité à résoudre les problèmes économiques causés par la crise.

S'entreprit alors un deuxième mode d'intervention, qui recentrait les responsabilités sur l'État. Le gouvernement américain mit ainsi en œuvre une série de réformes des institutions économiques. Ces réformes l'ont guidé vers l'établissement de politiques économiques et sociales dans lesquelles l'État assumait un rôle important. En raison de plusieurs facteurs liés à la proximité géographique du Canada et des États-Unis, le New Deal et le rapprochement commercial qui s'en suivit ont eu un effet probant sur la configuration des politiques économiques et sociales au Canada.

### 3.2 L'économie politique canadienne des années 1930

La réaction du gouvernement au krach boursier et à la crise économique qui l'a suivi a été, à tout point, modeste. Deux éléments l'expliquent : la crise n'était pas considérée comme

---

<sup>33</sup> On reprend ici la définition de l'Encyclopédie canadienne : « *Le corporatisme est une doctrine dont l'origine remonte au XIXe siècle et qui a surgi en réaction contre la concurrence et la lutte des classes dans la société capitaliste. Par opposition aux courants qui tendaient vers le suffrage universel et les organisations ouvrières indépendantes, elle prônait une forme de représentation fonctionnelle dans laquelle chacun ferait partie d'associations professionnelles ou industrielles qui se rattacheraient à l'État du point de vue de la représentation et de l'administration* ». En ligne : <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/corporatisme>

étant d'une ampleur structurelle notable et les deux principaux partis politiques continuaient de croire que le marché reprendrait naturellement l'élan de la croissance. L'idée que le gouvernement devait mettre en place des politiques fiscales et budgétaires, pour contrer les effets dépressifs d'une économie dominée par les entreprises, ne trouvait pas preneur auprès des politiciens canadiens (Horn, 1984 : 7). Ainsi, malgré les difficultés économiques, la planification centralisée ne fut pas envisagée par la classe dirigeante canadienne au cours des premières années de la crise.

La première réaction du gouvernement a été d'élever ses tarifs douaniers pour tous les produits étrangers (Brunelle et Deblock, 1989). Le but de cette manœuvre était de dynamiser la production par la protection et le commerce international sans que l'État n'intervienne autrement qu'avec sa politique commerciale. La politique commerciale demeurait alors la principale forme d'intervention du gouvernement canadien. Contrairement aux États-Unis, une intervention plus agressive de l'État dans l'économie n'était nullement envisagée. La pensée libérale de cette période incitait surtout à la réduction des taxes et des dépenses de l'État pour stimuler la demande et recréer le cycle de croissance économique à la suite de la baisse des prix et des taux d'intérêt. Le contrôle des finances publiques et des emprunts devait aussi être appliqué en fonction de la répartition de l'épargne disponible. Il était alors impensable qu'en temps de crise, l'État augmente les taxes et impôts.

La crise avait aussi eu pour effet d'accentuer la concentration des capitaux au Canada. Finkel (1979 : 24) note qu'au début des années 1930, les actifs des 67 plus grandes sociétés financières étaient évalués à 7 milliards de dollars tandis que les actifs des 196 principales entreprises industrielles et commerciales représentaient plus de 6 milliards de dollars, sur une économie privée évaluée à un peu plus de 10 milliards. Les entreprises américaines contrôlaient environ 40 p. cent de tout le capital investi dans le secteur manufacturier et minier. Pour certains sous-secteurs (les pâtes et papiers, les métaux non-ferreux, les produits chimiques, les véhicules, le caoutchouc, les appareils électroniques et le pétrole

raffiné), les niveaux de contrôle étranger s'élevaient à plus de 50 p. cent (Buckley, 1973 : 103).

La campagne électorale canadienne de 1930 a été caractérisée par un renouvellement consensuel de la confiance des deux principaux partis politiques envers les mécanismes du marché et par un refus d'accorder une aide aux chômeurs. Les conservateurs de Bennett reconnaissaient toutefois les méfaits de la dépendance envers les États-Unis et promettaient aux électeurs un avenir dans lequel les Canadiens ne seraient plus « des coupeurs de bois et des tireurs d'eau » (Rooth, 2010). Ils assuraient du même coup que les produits canadiens se répandraient (to blast) sur les marchés mondiaux (Horn, 1984 :17). Ce faisant, ils souhaitaient ardemment un rapprochement avec la Grande-Bretagne. L'idée de Bennett était de recréer le mercantilisme impérial, en s'appuyant sur ce qui faisait la force du Canada, à savoir l'exportation des ressources naturelles (Lower, 1943). Pour y arriver, Bennett se montrait disposé à réduire les tarifs sur les produits britanniques en retour d'un accès préférentiel pour les produits canadiens (Hart, 2005 : 107). Une fois élu, il se lança dans ce qu'il nomma la Stratégie impériale. Cette dernière a culminé par la Conférence impériale de 1932 à Ottawa<sup>34</sup>, engendrant toutefois des effets limités. Les tarifs impériaux ont bel et bien amené une reprise des exportations canadiennes vers les pays du Commonwealth - surtout vers la Grande-Bretagne - entre 1932 et 1934 (Bonin, 1967). Mais force est d'admettre qu'après de nombreuses embûches, la stratégie n'aboutit qu'à une série de traités bilatéraux, principalement des accords entre chaque Dominion et la Grande-Bretagne pour la libre circulation des denrées alimentaires et des matières premières sur le marché britannique, en échange de marges préférentielles sur les marchés du Dominion (Rooth, 2010).

Suivant le résultat mitigé du rapprochement avec la Grande-Bretagne, le Canada se montra intéressé à stabiliser ses relations commerciales avec les États-Unis. Pour les grands industriels canadiens, la relation avec les États-Unis demeurait primordiale. Ceux-ci faisaient d'ailleurs pression pour une réorientation des relations économiques

---

<sup>34</sup> Qui fut notamment marquée de traités commerciaux bilatéraux entre les membres du Commonwealth.

internationales du Canada. Il est intéressant de constater que les accords d'Ottawa signés avec la Grande-Bretagne stimulaient aussi chez les autorités américaines<sup>35</sup> une volonté de rapprochement avec le Canada, pour satisfaire les exportateurs ayant perdu des parts de marché au Canada (Rooth, 2010). L'adoption du « *Reciprocal Trade Agreements Act* », en 1934, a marqué un tournant dans la politique commerciale américaine et canadienne; il laissait entrevoir l'émergence de politiques plus libérales (Rooth, 2010)<sup>36</sup>. Il permettait d'entreprendre des négociations en vue d'en arriver à un accord de réciprocité (Brunelle et Deblock, 1989 :45).

Deux autres actions du gouvernement Bennett sont à souligner. D'une part, la mise sur pied de la Commission royale d'enquête sur la banque et la monnaie, dont le rapport proposa la création d'une banque centrale. Cette dernière allait devenir une institution essentielle pour la mise en œuvre d'une politique monétaire. (Dostaler et Hanin, 2005 :159). La création de la Banque du Canada est d'ailleurs la principale mesure du gouvernement avant 1935, mais qui n'a pas eu d'effet sur la reprise économique (Siklos, 2003). D'autre part, à la fin de son mandat, le premier ministre changea son fusil d'épaule et annonça une série de réformes sur le plan de l'assurance-chômage, de la protection contre les maladies et les accidents, de la réglementation des conditions de travail, de la révision des pensions de vieillesse et du système d'impôt du progressif (Dostaler et Hanin, 2005 :159). Le « *New Deal* » de Bennett a été accueilli favorablement par plusieurs industriels et financiers canadiens. Ce fut trop peu trop tard, cependant; aux élections de 1935, Bennett a été défait par les libéraux de MacKenzie King, qui abandonneront une à une les propositions de leur prédécesseur.

---

<sup>35</sup> Et ce, bien que les Américains aient toujours tenu le Canada responsable des Accords d'Ottawa et leur en ont beaucoup voulu.

<sup>36</sup> Pour Goldstein (1988 : 188), ce libéralisme des années 1930 demeurerait toutefois empreint d'un processus de protection vis-à-vis une concurrence déloyale. L'échange équitable (fair trade) dominait alors le spectre normatif des relations commerciales américaines. Selon l'auteure, deux autres valeurs conditionnaient ses orientations politiques et économiques. D'une part, l'efficacité, comme principe organisationnel, occupait une place centrale dans la croyance des décideurs politiques. Cette croyance s'est surtout cristallisée dans les lois et institutions nationales et internationales après la Seconde Guerre, avantageant alors les grandes entreprises. Ensuite, les politiques de sécurités sociales prenaient de plus en plus d'importance et stimulaient les conditions pour une intervention élargie de l'État. On pourrait ajouter que l'efficacité était alors entrevue au travers de l'action de l'État.

Concrètement, ce *New Deal canadien* n'était qu'une pâle figure de la volonté de changement du système économique qui s'exprimait à l'extérieur du gouvernement. Maintes opinions plus radicales étaient proposées. Au début des années 1930, à Toronto et Montréal, quelques intellectuels canadiens inspirés des courants de pensée socialistes britanniques créaient la ligue pour la reconstruction sociale (LSR)<sup>37</sup>. Parmi ses adhérents se trouvaient des membres de l'intelligentsia canadienne qui allaient éventuellement participer à la création de l'État providence. Dans son manifeste, la LSR réclamait la mise sur pied d'une commission nationale pour la planification, qui mettrait l'accent sur la capacité rationnelle et objective de pourvoir au bien-être de la population canadienne (Irving, 1995). Plus influente encore, la Fédération du Commonwealth coopératif (CCF) formait alors un groupe politique hétérogène, qui revendiquait un rôle soutenu du gouvernement dans l'économie. Son manifeste exprimait la faveur d'une planification socialiste des opérations économiques nationales au Canada (Mills, 2003). Ce radicalisme politique maintenait une pression notable sur le gouvernement Bennett, et ensuite sur celui de Mackenzie King. Ainsi, malgré les avancées commerciales, la morosité du contexte économique canadien, couplée aux nouvelles pressions politiques provenant des milieux socialistes, faisait naître un sentiment profond d'iniquité au Canada.

### 3.2.1 Les mandats de Mackenzie King

Le retour au pouvoir des libéraux en 1935 n'a pas engendré une transformation de la politique économique canadienne dans l'immédiat. En fait, les libéraux demeuraient orthodoxes du point de vue économique et misaient avant tout sur la non-intervention de l'État et la réduction des déficits (Dostaler et Hanin, 2005 : 159). L'action économique du gouvernement libéral était alors orientée vers les enjeux commerciaux. Au cours du premier mandat de MacKenzie King, peu d'indices indiquent une réelle influence des courants plus radicaux soutenant la création de protections sociales. Il redoutait

---

<sup>37</sup> Parmi ceux-ci, les économistes Henry Cassidy et Leon Marsh publiaient au début des années 1930 leurs premiers ouvrages portant sur la nécessité de fournir des soutiens aux chômeurs. La LSR a d'ailleurs servi de comité d'experts informel au moment de la fondation de la Fédération du Commonwealth coopératif (CCF) en 1932 (Wiseman et Isit, 2007 : 576).

personnellement son cabinet et les hauts fonctionnaires, qui revendiquaient un élargissement du rôle de l'État fédéral dans l'économie (Horn, 1984). Ces fonctionnaires, présentés comme les mandarins de la haute fonction publique canadienne par Granatstein (1982), formaient une nouvelle élite méritocratique, quasi inconnue du public. Presque tous âgés de moins de 40 ans et, pour la plupart, hautement éduqués, ils font partie du premier mouvement de professionnalisation de la fonction publique fédérale. Parmi ceux-ci se trouvent d'ailleurs les premiers économistes de la fonction publique, au nombre desquels on retrouve Robert Bryce et Arthur F. W. Plumptre qui avaient étudié à l'étranger auprès de Keynes, à Cambridge. En compagnie de William A. Mackintosh, ils ont occupé des positions importantes au sein du gouvernement canadien, à une époque charnière de son histoire, exerçant en outre une influence considérable sur l'orientation des politiques publiques. C'est en partie à cause de leur présence que la politique commerciale et les avancées en matière sociale et industrielle ont marqué le premier mandat de MacKenzie King.

### 3.2.2 La politique économique et commerciale avant et pendant la guerre

Tous au long des années 1930, le gouvernement canadien et les hauts fonctionnaires acceptaient d'emblée l'idée que le Canada ne pouvait prospérer sans l'accès aux marchés étrangers. L'élection de MacKenzie King eut à cet égard un effet probant. Proche de Roosevelt, son retour au pouvoir a déclenché un rapprochement commercial rapide entre le Canada et les États-Unis, qui s'est concrétisé en 1938 par un Accord bilatéral entre le Canada et les États-Unis. Les discussions bilatérales entre les deux pays se sont ensuite poursuivies jusqu'à la fin de la Seconde Guerre. Elles entraînaient dans leur sillage la suppression d'un bon nombre de clauses commerciales préférentielles qui liaient le Canada et la Grande-Bretagne, ainsi que l'abaissement de tarifs et de quotas en vigueur. Cette situation a notamment été rendue possible, selon Rugman (1990 :21), grâce à une opinion publique canadienne favorable à l'instauration de moyens politiques permettant d'accéder aux marchés américains, et ce, malgré la position réfractaire de l'Association des manufacturiers canadiens.

L'implication du Canada dans la Seconde Guerre mondiale a ensuite accéléré cette lancée. L'engagement mutuel du partage du développement industriel dans le secteur de la défense, établi en 1941 (la Déclaration de Hyde Park), a engendré une vaste coordination de l'achat de fournitures de guerre et une intégration poussée des systèmes de contrôle administratifs sur la production et la distribution. Les exigences canadiennes en matière de production de matériel militaire se sont intégrées aux priorités américaines tandis que les exportations américaines vers le Canada étaient exemptées des contrôles de guerre appliqués aux exportations (Plumptre, 1977 : 67). Cette entente a également permis l'accroissement des échanges de denrées alimentaires entre les deux pays. Plusieurs secteurs de l'industrie canadienne s'en trouvèrent fortement stimulés, des secteurs de la fabrication d'outils et d'appareils électriques au développement de nouveaux produits chimiques. Plusieurs grands projets industriels virent aussi le jour. Monaghan (1967 : 198) en nomme trois en particulier; la route de l'Alaska, le projet Canol et la Société Polymer. C'est également au cours de cette période qu'ont émergé les industries aéronautiques et navales canadiennes (Bonin, 1967 : 89). Le milieu de la construction connaissait une effervescence marquée. Au cours des deux premières années de la guerre, le PIB canadien s'accrut de 47,8 p. cent, tandis que les ventes au détail augmentèrent de 32,5 p. cent (Snyder, 1967 : 235).

Sous les ordres de C.D. Howe, « super » ministre des Munitions et des Approvisionnements à partir de 1940, le gouvernement contrôla davantage la production industrielle. Les profits étaient régulés, et l'État devenait responsable de ceux que le secteur privé ne pouvait réaliser en créant des sociétés de la couronne (Nerbas, 2013 : 222). Les finances publiques aussi se centralisèrent; les provinces octroyèrent temporairement le droit au gouvernement fédéral d'imposer les revenus des particuliers et des sociétés, en échange de subventions (Dehem, 1968 : 162). Dès lors, Howe a eu un impact majeur sur l'économie canadienne, et ce, jusqu'à la fin des années 1950. Il paraissait si bien installé aux commandes qu'on pourrait parler du règne de C.D. Howe en matière de développement industriel<sup>38</sup>. Étant avant tout un entrepreneur, il dirigeait son ministère comme une entreprise, à un moment de l'histoire qui lui permettait de le faire. En tant que ministre des

---

<sup>38</sup> EXP-08

Transports, poste qu'il a occupé jusqu'au déclenchement de la guerre, il apporta une vision de développement industriel et commercial qui lui attira la critique d'être trop proche des milieux d'affaires. Or, sa volonté de développer l'industrie aéronautique canadienne à la fin des années 1930 ou de construire la Voie maritime du Saint-Laurent outrepassait, selon lui, le simple jeu de patronage (Bothwell et Kilbourne, 1979)<sup>39</sup>. Howe avait la forte impression qu'il contrôlait le développement industriel canadien. Aujourd'hui, on pourrait soutenir que Howe poursuivait une vision moderne du développement économique national, misant sur les valeurs d'efficience, de productivité et d'expertise (Nerbas, 2013). Il a aussi été le premier ingénieur au sein du cabinet fédéral, ce qui le différenciait de ses collègues et se reflétait sur ses actions. Il participait à l'idéologie d'un développement économique axée sur l'industrialisation et l'exportation et favorisait le rapprochement du gouvernement avec les entreprises américaines. C'est aussi notamment sous sa gouverne que de nombreuses sociétés d'État ont pris forme. La Loi sur les munitions et les approvisionnements, de 1940, lui assurait d'ailleurs, presque du jour au lendemain, la responsabilité de 28 sociétés d'État chargées de diriger les différents secteurs de l'économie mis à contribution pour l'effort de guerre. Le contrôle de Howe sur l'économie était alors suprême, se retrouvant, pour ainsi dire, à la tête de la plus grande entreprise au monde<sup>40</sup>. À ses yeux, ce contrôle était d'ailleurs nécessaire pour assurer une cohérence entre les divers secteurs sous sa gouverne (Bothwell et Kilbourn, 1979 : 136). Avec ses hommes à un dollar par an - des industriels canadiens qui avaient décidé de travailler gratuitement pour l'État<sup>41</sup> - Howe a été en mesure de convertir efficacement et rapidement l'industrie canadienne en une immense fabrique dédiée à la défense et aux munitions. Quelques-unes des plus grandes entreprises américaines (Ford, GM, Chrysler, General Electric), déjà implantées au Canada, profitèrent ainsi considérablement de l'effort de guerre.

---

<sup>39</sup> Il est vrai que Howe était proche des gens d'affaires influents, souvent qualifiés d'antisyndicalistes, et qu'il prenait pour acquis que ceux-ci traitaient de façon responsable leurs employés. Or, il voyait dans les grands projets d'infrastructure, comme la voie maritime du Saint-Laurent, le moteur du fonctionnement de l'économie canadienne.

<sup>40</sup> EXP-10

<sup>41</sup> Leurs salaires étaient alors retenus par leurs entreprises en tant que devoir patriotique (Bothwell et Kilbourn : 1979: 131)

### 3.2.3 L'émergence des politiques providentielles

La position du premier ministre Mackenzie King sur le développement de l'économie canadienne était plutôt conservatrice et s'apparentait à la tradition libre-échangiste britannique. Et, par ceci, il se trouvait souvent en désaccord avec les mandarins. Sur le plan des politiques sociales, cependant, la plupart des mandarins en étaient venus à accepter l'intervention de l'État en matière de sécurité sociale et d'emploi. Ainsi, il n'y eut pas de bras de fer en 1936 lorsque, sous l'impulsion de son ministre du Travail, Norman Rogers, Mackenzie King forma la Commission nationale de l'emploi, chargée d'examiner la question de l'aide aux chômeurs et de proposer des programmes d'emploi et de travaux publics (Dostaler et Hanin, 2005 : 159). Les recommandations de la Commission, détaillées dans un rapport déposé en 1938, s'avérèrent inspirées non seulement par les idées keynésiennes, mais également par le contexte économique et politique mondial. Elles reconnaissaient le caractère structurel du chômage et proposaient une intervention plus intensive de la part du gouvernement fédéral pour en réduire les causes (Campeau, 2001).

Un an auparavant, un jugement de la Cour suprême du Canada et du Conseil privé britannique avait annulé les mesures sociales annoncées par le gouvernement Bennett en 1935, en faisant valoir qu'en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, seules les provinces pouvaient adopter un tel programme social (Béland et Lecours, 2005 : 186). Les possibilités d'intervention du gouvernement pour remédier aux conséquences de la crise économique se trouvaient donc considérablement réduites par l'inconstitutionnalité de la démarche et par les débats incessants avec les provinces canadiennes. En réponse, Mackenzie King forma en 1937 la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, nommée aussi la Commission Rowell-Sirois, afin d'enquêter sur les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le rapport, publié en 1940, recommandait notamment que la responsabilité de la gestion de l'assurance-chômage soit transférée au gouvernement fédéral (Deblock et Zini, 2012). Les propositions du rapport Rowell-Sirois avaient aussi comme objectifs d'assurer la stabilité financière des provinces canadiennes

et de permettre au gouvernement central d'exercer sa fonction de stabilisation de l'économie nationale (Dehem, 1968 : 162). Ce ne sera qu'à la suite de consultations auprès des provinces que ces dernières se déclareront unanimement favorables à la modification de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Le gouvernement fédéral obtiendra ainsi les pouvoirs nécessaires pour concevoir un régime d'assurance-chômage (Gouvernement du Canada, 2002 : 1.2). C'est donc seulement au début des années 1940 que s'est consolidé le transfert au gouvernement fédéral des compétences exclusives en matière d'assurance-chômage et de sécurité du revenu (Campeau, 2001).

À ce moment, l'accroissement rapide de la production industrielle canadienne en temps de guerre surprenait le gouvernement. Ce revirement de situation inattendu permit de démontrer l'efficacité de l'intervention de l'État. Il était évident que la population canadienne désirait maintenir les niveaux d'emplois qu'on connaissait en temps de guerre. L'efficacité gouvernementale dans la planification des efforts de guerre avait d'autant plus accru la confiance de la population canadienne envers la capacité de l'État à assurer une planification et une stabilisation de l'économie (Salant, 1988). De plus, la crainte de subir une autre récession économique après la guerre conscientisait le gouvernement canadien quant à ses responsabilités et ses pouvoirs économiques. Le gouvernement se mit à vouloir mieux anticiper les conséquences économiques et sociales de l'Après-Seconde-Guerre. Un Comité consultatif chargé de la reconstruction après la guerre fut alors mis sur pied. La présidence de celui-ci fut confiée au recteur de l'Université McGill, Cyril James.

Les premières analyses du Comité prédisaient des conséquences économiques et sociales importantes après la guerre. James proposait à Leon Marsh de rédiger un rapport sur les programmes sociaux canadiens. Le Rapport sur la sécurité sociale au Canada, connu aussi comme le rapport Marsh, a été publié en 1943. S'inspirant fortement du rapport Beveridge publié un an plus tôt en Grande-Bretagne, le rapport Marsh était en réalité, selon Béland et Lecours (2005 : 186), plus ambitieux que son équivalent britannique, car il traitait de diverses politiques socio-économiques, et non seulement de l'assurance sociale. À l'instar de son homologue britannique, les recommandations du rapport Marsh se fondaient sur la

nécessité d'une intervention de l'État pour assurer un minimum vital aux populations dans le besoin. Le rapport mettait de l'avant l'obligation morale du gouvernement envers les citoyens afin que tous profitent des retombées économiques positives de la guerre. Enfin, le rapport suggérait la mise en place de mesures économiques d'inspiration keynésienne pour éviter la reproduction de crises économiques.

Le rapport Marsh s'est avéré le premier d'une série de documents gouvernementaux portant sur l'intervention de l'État. Les travaux du Comité sur la reconstruction, la publication du Livre blanc *Travail et revenus* en 1945 et, au cours de cette même année, du Livre vert *Propositions du Gouvernement du Canada* à la Conférence fédéral-provincial, ont tous pris en compte les recommandations du rapport Marsh. Ces rapports ont affirmé les principes guidant l'intervention de l'État pour assurer un « haut niveau » d'emploi (Eden et Molot, 1993)<sup>42</sup>. Ils prônaient une vision libérale du keynésianisme, en reconnaissant la responsabilité de l'État par rapport à l'emploi. Ils proposaient aussi une extension de la sécurité sociale, non seulement pour des raisons humanitaires, mais principalement pour l'effet stabilisateur des dépenses de transfert sur la demande globale (Dehem, 1968 : 163). Ils réitérèrent enfin le principe de centralisation du revenu des impôts, qui permettrait au gouvernement de déployer convenablement son vaste programme de reconstruction et de bien-être social (Thomson, 1968 : 169). Ces rapports ne remettaient toutefois pas en question la légitimité ou la pertinence des mécanismes économiques en place. Ils s'interrogeaient plutôt sur la gestion des richesses obtenues à la suite de l'accélération de la production et du commerce par l'État. Jensen (1989) parle à cet égard d'un compromis politique, établi après la Seconde Guerre entre l'État, les industriels et les syndicats, autour des questions de la croissance économique, de l'emploi et de la redistribution minimale des richesses.

Au sortir de la Seconde Guerre, plusieurs membres du gouvernement étaient convaincus que seul le gouvernement fédéral était en mesure de concentrer suffisamment de pouvoir

---

<sup>42</sup> Plusieurs auteurs soutiennent que Howe était sceptique de la notion de plein emploi propre au keynésianisme et avait convaincu (imposé) Mackintosh de modifier dans le livre blanc cet objectif pour un terme plus « réaliste ».

économique pour maintenir un contrôle sur les impôts et leur redistribution (Bothwell et Kilbourn, 1979). Suivant les tendances américaines et britanniques, la pression demeurait élevée au sein de l'appareil administratif canadien pour maintenir de hauts niveaux d'imposition et un processus de redistribution par l'État<sup>43</sup>. La question était alors de savoir quels pouvoirs économiques l'État se devait de conserver et comment la politique industrielle devait être menée.

L'influence des hauts fonctionnaires était alors majeure sur les politiques économiques, notamment au ministère des Finances. Or, plusieurs hauts fonctionnaires et politiciens étaient d'accord pour que les politiques d'intervention respectent les frontières normatives du capitalisme. Ils ne voyaient pas du meilleur œil la planification économique globale qui avait été appliquée pendant la Guerre. Mackintosh, par exemple, se montrait dubitatif face aux recommandations à caractère social d'Alvin Hansen, professeur aux États-Unis, prétextant que le contexte canadien ne s'appliquait pas à une régulation et une intervention poussée de l'État dans l'économie (Bradford, 1999 : 31). Mackintosh soutenait par ailleurs que la théorie générale de Keynes, basée sur les prémisses d'une économie en équilibre, homogène et fermée au sein d'un État unifié, ne correspondait pas au contexte économique canadien (Neill, 1991 : 173). Il n'était également pas convaincu des avantages d'une protection tarifaire pour le développement de l'industrie canadienne<sup>44</sup>. Dans un contexte où l'industrie canadienne fonctionnait à plein régime et n'avait plus à craindre pour sa compétitivité par rapport aux firmes étrangères, plusieurs politiciens et hauts fonctionnaires jugeaient que le maintien d'un niveau de concurrence élevé était primordial. Or, à leurs yeux, pour aider à le maintenir, la tâche de l'État se résumait à stabiliser l'environnement économique et politique. Le rôle économique du gouvernement devait se centrer sur les secteurs du transport, du commerce extérieur, de la défense, des communications et de la responsabilité mutuelle des différents paliers gouvernementaux

---

<sup>43</sup> Krugman nomme ce phénomène la Grande Compression. Bothwell (1979) attribut cela, en grande partie à la guerre froide, auquel le consensus économique et la réalité économique sur lesquels il s'est fondé et soutenu ont été un élément clé de la guerre froide.

<sup>44</sup> Selon lui, la poursuite de politiques industrielles basée sur les protections tarifaires générait de petites entreprises manufacturières jouissant de taux de profits élevés tout en produisant plusieurs produits en petits volumes.

(Bothwell et Kilbourn, 1979 : 193). Plumptre (1977) rappelle que l'atteinte d'un niveau d'emploi élevé était mise de l'avant dans tous les plans économiques d'Après-guerre.

### 3.2.4 Les objectifs économiques d'Après-Guerre au Canada

Au Canada, après la Seconde Guerre, les efforts gouvernementaux tendaient vers deux buts, tant au niveau fédéral que provincial; d'une part, le soutien à l'expansion industrielle et, de l'autre, l'accroissement de la consommation nationale (Howlett et Ramesh, 1992). Ils concrétisaient une idéologie mitoyenne, conjuguant la théorie keynésienne et les théories de la croissance et du développement, avancées entre autres par les économistes Roy Forbes Harrod et Harry Johnson (Neill, 1991). Cette forme de libéralisme « intégré », ou compensatoire selon Eden et Molot (1993 : 237), se concrétisait par la construction d'infrastructure, de l'industrie et de la société. Les économistes aspiraient alors à un monde ouvert, dans lequel le marché rendrait rationnelles les décisions des individus et des hommes d'État. Dans ce contexte, de nouvelles normes managériales s'imposaient au sein de l'État et de la société. L'entreprise privée était conçue comme la seule qui soit en position d'assurer la prospérité, et ce notamment par l'expansion du commerce. L'efficacité et la productivité de l'entreprise privée étaient vues par plusieurs comme une valeur devant d'être soutenue et, autant que possible, répliquée par l'État (Nerbas, 2013).

Howe, devenu ministre de la Reconstruction après la guerre, était convaincu que le gouvernement devait avant tout se concentrer sur l'intérêt national et revenir à « une économie de libres entreprises, où l'expansion industrielle provient des initiatives des individus et des entreprises privées » (Nerbas, 2013 : 249). La sécurité, la stabilité et les moyens pour y parvenir se résumaient, selon lui, à la stimulation des exportations, des investissements privés, de la consommation et des investissements publics dans les infrastructures (Bothwell et coll., 1981 : 94). Entouré d'hommes d'affaires ayant une ascendance évidente sur les orientations économiques du Canada, Howe maintenait toujours un semblant de contrôle sur les secteurs industriels canadiens. L'implication de ces hommes d'affaires au sein de l'État facilitait, selon lui, l'interaction entre le

gouvernement et les milieux d'affaires (Slater, 1997 :6). Howe considérait que c'était son travail de faire respecter l'intérêt public, et que l'intérêt public n'était autre que l'intérêt des entreprises (Gillis, 1981 : 2). La conversion rapide des industries militaires devait donc être réalisée par l'initiative privée. À cette fin, de nouvelles industries furent encouragées à s'implanter au Canada et à profiter de la main-d'œuvre disponible. Selon Howe, il valait mieux vendre les usines qui appartenaient au gouvernement à des entreprises étrangères en mesure de contribuer au développement industriel, que de n'avoir aucune industrie (Bothwell et Kilbourn, 1979 : 188). Ainsi, entre 1944 et 1946, le gouvernement leur accorda des incitatifs fiscaux afin d'accélérer la conversion; la fameuse double dépréciation des actifs. L'arbitrage, effectué par le gouvernement canadien entre l'intervention et l'auto-régulation des marchés, était motivé par une quête continue de développement économique.

Ce n'est pas un hasard si les années suivant la Deuxième Guerre mondiale ont été celles des grandes ententes sur la libéralisation du commerce et sur la reconstruction d'Après-guerre. Dorénavant mené par les États-Unis, le nouvel ordre mondial reposait sur les principes de coopération entre les États et de reconnaissance tacite d'un cadre normatif international misant sur la stabilité financière et économique internationale (Van der Wee, 1990). Cet ordre comportait trois composantes: libéralisation ordonnée du commerce, la stabilité monétaire internationale et la reprise des investissements internationaux (Frieden, 2006 : 254).

La Conférence des Nations Unies pour le commerce et l'emploi de 1946<sup>45</sup> a été le site des premières négociations commerciales à établir un lien direct entre l'expansion commerciale et l'emploi (Fisher, 1955). Le contexte de ces négociations a rapidement poussé le Canada à prendre position<sup>46</sup>. Plumptre (1977 : 28) rappelle que l'harmonie et la

---

<sup>45</sup> Ces négociations s'inspiraient d'ailleurs fortement de l'accord financier anglo-américain de 1945

<sup>46</sup> Howlett et Ramesh (1992) soutiennent que la participation active du Canada dans la construction des principales institutions multilatérales d'Après-Guerre, comme les Nations Unies, le GATT, le FMI, la Banque mondiale, démontre le sentiment de nécessité des dirigeants canadiens pour une ouverture plus harmonisée des frontières commerciales. L'intégration du Canada au sein de ces institutions internationales confirmait en outre l'intérêt national envers les exportations, mais aussi l'attraction de l'investissement étranger pour y maintenir un fort niveau d'emplois.

coopération entre les États-Unis et le Royaume-Uni trônaient au sommet des priorités du Canada après la guerre, ce qui le mena à militer continuellement en faveur de principes tels que le multilatéralisme et la non-discrimination. Le gouvernement souhaitait ardemment maintenir sa position entre les deux puissances économiques. À ce moment, les États-Unis, le Canada et les autres pays participants demeuraient confiants que la mise en place d'une organisation internationale du commerce permettrait de réduire l'impact des restrictions commerciales mises de l'avant par les pays européens (Hart, 2005 : 154). Pris entre les États-Unis qui préconisaient une plus grande liberté du commerce, et le Royaume-Uni qui se refermait peu à peu, le Canada prônait la patience et servait surtout de modérateur entre les deux puissances. Le processus de négociation dura finalement près de six mois. L'acte final de la conférence, qui porte le nom de Charte de La Havane, visait spécifiquement à créer un organisme international du commerce. Celui-ci devait avoir pour « fonction de réglementer le commerce international de façon à empêcher les politiques commerciales d'égoïsme sacré auxquelles les pays avaient eu recours pendant la Grande Dépression des années 1930 » (CNUCED, 2014 : 2). La Charte reconnaissait notamment le droit des travailleurs ainsi que l'apport positif du commerce et de l'investissement au bien-être des individus. Elle enjoignait tous les pays signataires à agir concrètement pour empêcher les situations qui iraient à l'encontre des objectifs économiques et sociaux établis. Elle cristallisait, pour la première fois, des règles visant à promouvoir et à protéger l'investissement étranger (Deblock, 2014 : 15). Résolument axée sur le développement industriel et sur la croissance de la productivité, la Charte articulait l'importance des actions des États pour contrer le chômage et le sous-emploi.

La Charte ne fut finalement pas présentée au Congrès américain pour diverses raisons circonstanciées. Sans l'accord du Congrès, ce n'est qu'une entente strictement commerciale qui en a découlé. Signé à Genève en 1947, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce originel (GATT) évacuait les clauses sociales et sur l'emploi, ainsi que les dispositions relatives à l'investissement étranger. L'entrée en vigueur du GATT assura néanmoins une certaine stabilité des relations entre les États et permit une flexibilité d'action. Bien que l'enjeu de l'investissement eût été évacué des institutions

commerciales, le cadre normatif international restait propice aux investissements étrangers puisqu'il impliquait une forme peu contraignante de coordination économique (Picciotto, 2005 :69).

L'investissement international a d'ailleurs connu, à partir des années 1950, une transformation dans sa forme : les entreprises manufacturières remplaçaient les banques d'investissement et effectuaient davantage d'investissements directs à l'étranger (Picciotto, 2005 :68). Le Plan Marshall, lancé en 1947, est venu faciliter grandement l'ouverture du marché européen aux firmes américaines. Cette initiative pour accélérer la reconstruction de l'Europe et éviter la reproduction d'un contexte économique de l'entre-deux-guerres a donc eu des effets rapides sur l'expansion du commerce et de l'investissement internationaux, en fournissant aux entreprises des possibilités importantes de croissance à l'international.

Au cours de ces années, le libéralisme canadien a évolué pour prendre la forme d'une philosophie du progrès, où l'égalité formelle et réelle entre les citoyens était envisagée comme une condition préalable à l'unité canadienne (Thomson, 1968 : 226). Il a aussi été associé à l'élaboration de l'État providence au cours des années 1950 et 1960. Il a, en outre, eu un effet probant sur le rôle du gouvernement et des entreprises étrangères dans la poursuite du développement économique canadien. Comme nous le verrons au prochain chapitre, ce rôle a été déterminant dans la configuration des politiques et réglementations associées aux investissements directs étrangers.

### 3.3 Conclusions de la section

Cette section illustre les motifs qui ont guidé le développement économique du Canada. L'influence de la Politique nationale y est omniprésente, puisque ses principales orientations et sa logique fondamentale ont été perpétuées presque tout au long de la période couverte. Au cours de la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle, le gouvernement canadien s'est surtout attardé à promouvoir le développement de l'économie par l'entreprise privée

et l'initiative individuelle. Il encourageait de surcroît une économie politique de copinage, axée sur les intérêts de la classe dirigeante. Les hommes d'affaires et financiers canadiens trouvaient un intérêt à la présence des entreprises industrielles américaines. L'idée du développement économique était alors liée à la préservation d'un secteur économique national, tandis que les liens historiques entretenus avec les élites canadiennes favorisaient le maintien des secteurs stratégiques entre les mains d'étrangers.

Le choc des années 1930 a marqué le début du déclin du paradigme économique mis en place par la Politique nationale. Quelles que soient les raisons qui ont poussé l'État canadien à intervenir dans l'économie, Lorrain Eden et Maureen A. Molot (1993) notent, en rétrospective, que deux transformations ont résulté du choc économique des années 1930 et de la Seconde Guerre mondiale. L'une consiste en l'acceptation commune des prémisses keynésiennes, qui prônent le renforcement du rôle de l'État dans l'économie et misent sur une série de mesures permettant la redistribution des richesses ainsi que la stabilisation des fluctuations économiques. L'autre s'inscrit au niveau de la politique commerciale, qui passe d'une position défensive à une intégration profonde aux valeurs libérales. Les fondements politiques et idéologiques de la transition canadienne vers un État providence ont ainsi été influencés par les idées référant à un libéralisme dit inclusif.

47

L'impact économique de la guerre a été majeur sur le plan de l'industrialisation, mais aussi sur le rôle de l'État dans l'économie. Sur le plan industriel, English (1967 : 183) relève trois principaux changements qui ont eu des répercussions sur le secteur manufacturier canadien : 1) la découverte de vastes gisements de minéraux (fer et pétrole); 2) le soutien accordé à la fabrication de produits métallique et à la technologie industrielle; 3) l'essor du marché intérieur canadien.

---

<sup>47</sup> Cela s'est en partie concrétisé, selon Bradford (1999 :32) avec l'introduction de modèles économiques sophistiqués et de techniques prévisionnelles qui ont rapidement unifié la pensée et les pratiques des ministères et organismes fédéraux à vocation économique et financière. D'ailleurs, il est difficile de passer outre la professionnalisation de la fonction publique fédérale à cette époque, et notamment le rôle clé que les mandarins ont joué dans le processus de conceptualisation de l'interventionnisme de l'État à cette époque, ainsi qu'au cours des décennies suivantes.

Or, ces changements s'accompagnent d'un encadrement par l'État plus important. Les outils de stabilisation keynésiens, le contrôle du gouvernement sur l'orientation de l'économie, les responsabilités nouvelles de l'État à l'égard de la stabilisation de l'économie et de la redistribution des richesses, ont généré un ensemble d'institutions économiques. Les objectifs économiques associés à la construction de l'État providence ont encouragé la création d'un système d'interdépendance entre la performance des entreprises nationales et étrangères et la mise sur pied de conditions de sécurité sociale destinée à assurer un bien-être à la population et une satisfaction de la majorité envers les mécanismes du marché. C'est ce qui fait dire à Dehem (1968 : 163) que l'Après-guerre a été marqué par une tendance du gouvernement fédéral à gérer l'économie nationale comme si celle-ci était régie par une constitution unitaire ainsi que par une expansion rapide des dépenses publiques provinciales et municipales. L'Après-guerre a aussi généré un consensus sur certaines idées, dont voici les principales : la croissance de la production; les exportations; l'investissement; l'emploi; le chômage; l'inflation; la balance des paiements; le taux de change. Ces idées, notamment celles qui participaient à offrir un soutien général à la population, devinrent les préoccupations économiques des politiciens, économistes et hommes d'affaires. L'action économique du gouvernement canadien s'arrimait à sa volonté de contrôler ses relations avec les milieux d'affaires. S'il concevait que le secteur privé était le seul moyen pour parvenir à l'intérêt général à court terme, le gouvernement canadien désirait aussi orienter les facteurs économiques et les comportements des entreprises en fonction de ses propres objectifs. Les grandes firmes, qui avaient été blâmées pour la crise économique de 1930, faisaient cette fois partie des solutions aux défis de la production industrielle en temps de guerre et après celles-ci. La reprise économique au début des années 1940 amena l'État à reconnaître le lien positif, pour ne pas dire nécessaire, entre l'investissement privé, la croissance et la prospérité. Les deux décennies suivantes seront, à cet égard, marquées par une augmentation fulgurante des investissements directs étrangers, conduite majoritairement par les firmes américaines. Cette fois, l'intégration sera plus brutale, ce qui mènera certaines élites politiques à se sentir interpellées.

Les prochaines sections traiteront donc spécifiquement de l'évolution de la signification des grandes entreprises américaines au Canada. À travers la série de commissions d'enquête, d'études et de débats, nous aborderons les enjeux relatifs à leur rôle économique, leur capacité de contrôle des ressources, leur concentration économique et leur effet sur l'intervention de l'État.

SECTION 2 – 1945 À 1980



## Introduction de la section

Les conclusions de la section précédente nous amènent à voir, dans l'action économique du gouvernement canadien après la Seconde Guerre, un changement sans équivoque. La nécessité d'un contrôle et d'une prise de responsabilité de l'État sur la population ainsi que l'économie canadienne se révélait dans un contexte économique plus complexe. Tout à coup, l'économie canadienne se trouvait avantagée sur le plan industriel, et le rôle joué par le Canada dans les négociations commerciales internationales le plaçait sur le même échiquier que les grandes puissances économiques. Dominée par les États-Unis, l'économie internationale entamait alors un tournant important vers une plus grande interdépendance.

Le rôle constitutif des firmes multinationales à cet égard a été majeur. Les interactions de l'État auprès de celles-ci se sont configurées en fonction du contexte économique et politique, mais aussi des objectifs économiques nationaux. Cette section vise donc à identifier les facteurs qui ont influencé leurs relations durant la période de la fin des années 1940 jusqu'au milieu des années 1980. Trois dynamiques retiennent notre attention, soit : l'évolution de la pensée économique aux États-Unis et au Canada; l'apparition de perspectives théoriques sur les grandes entreprises étrangères au Canada; et l'évolution des relations entre ces entreprises et le gouvernement canadien.

Cette section couvre la période de l'histoire canadienne qui a façonné les changements les plus significatifs de la politique d'investissement étranger et des relations entre l'État et les FMNE. Cette période est aussi associée, dans l'histoire canadienne, à un tournant idéologique. D'une part, son début est associé au keynésianisme canadien et à la crainte des IDE. D'autre part, elle se conclut par l'échec des politiques économiques des Trente Glorieuses, qui a déclenché une remise en question de la légitimité de l'intervention économique du gouvernement. Elle compose, à cet égard, le corps de la thèse.

À l'instar de la première section, celle-ci découle principalement d'une revue de la littérature. Elle intègre aussi plusieurs sources officielles du gouvernement ainsi que les

données obtenues de certains entretiens réalisés auprès d'experts. Le premier chapitre de cette section met l'accent sur les idées plus théoriques et politiques sur les enjeux économiques qui se sont surtout manifestés durant les années 1950 et 1960. Quatre thèmes seront abordés : le nouveau rôle de l'État, la croissance, la concurrence et la firme multinationale. Ces thèmes ont en commun de faire ressortir les questionnements sur le rôle de l'État, sur ses objectifs légitimes et les différents acteurs économiques avec qui il doit composer. Ils ont la particularité de reprendre les principales problématiques de leur temps.

Le chapitre suivant propose une analyse des différents rapports de commission d'enquête (Rapport Gordon), de groupe de recherche (Rapport Watkins), de commission parlementaire (Rapport Wahn) ou de groupe de travail (Rapport Gray). Ces rapports offrent un regard particulier des relations entre l'État et les FMNE. Leur effet politique est avant tout lié à la mise en place de l'Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE) en 1974. Nous concluons cette section par une présentation des facteurs de changements des politiques économiques, et par le fait même, des relations avec les FMNE qui se sont affirmés à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Nous verrons notamment que les effets de la crise économique, et les changements de l'environnement économique canadien et international ont joué un rôle névralgique non seulement dans la reconfiguration des politiques économiques, mais aussi dans les objectifs de l'État à l'égard des FMNE.

## CHAPITRE IV

### LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT CANADIENNE DANS UN MONDE EN CHANGEMENT

Au sortir de la Seconde Guerre, la pensée économique sur le rôle de l'État dans l'économie s'imprégnait du lien de dépendance entre l'économie et le bien-être de la population. Il était par conséquent accepté que l'État assure un certain contrôle sur l'environnement économique pour stimuler l'emploi et la croissance. Sur le plan de la gestion de l'économie nationale, la dynamique économique de l'Après-guerre misait essentiellement sur deux principes; la diminution des risques pour l'entrepreneur et l'incitation à l'accélération de l'investissement privé (Shonfield, 1967 :64). Soutenu par la théorie générale de Keynes, ce dernier principe était considéré tant et aussi longtemps qu'il demeurerait utile à l'accroissement du nombre d'emplois. L'idée d'un nouveau libéralisme, pour lequel le plein emploi devenait une priorité politique, s'exprimait dans l'acceptation de ces principes. Le développement technologique s'avérait intrinsèque non seulement à l'objectif du plein emploi, mais aussi à la poursuite de la croissance et de l'atteinte d'une concurrence efficiente (Van der Wee, 1990). De pair avec cet élan, la reconnaissance des capacités techniques et financières supérieures de la grande firme industrielle se généralisait. Tout était donc en place pour favoriser le rapprochement entre l'État et la firme multinationale.

Le survol présenté dans ce chapitre met l'accent sur l'intervention de l'État dans l'économie, le développement des firmes multinationales et les relations entre l'État et les entreprises. Quatre thèmes seront abordés, soit le « nouveau » rôle de l'État dans l'économie, la croissance économique, la concurrence et la firme multinationale. Ces grandes idées se fondent dans la mouvance idéologique qui animait la période d'Après-guerre, non seulement au Canada, mais aussi dans la plupart des pays occidentaux. Elles

seront d'ailleurs associées aux débats et prises de position politiques au Canada dans les décennies à venir.

Le nouveau rôle de l'État est associé à deux types de thèses. D'une part, les thèses fonctionnalistes comme celle de Richard Musgrave, qui mettent l'accent sur les diverses composantes des nouvelles responsabilités économiques des États. D'autre part, les thèses considérées comme pragmatiques, qui sont plutôt axées sur la résolution des enjeux économiques du moment. Alexander Gerschenkron, Albert Hirschman et John K. Galbraith en sont les auteurs présentés. Leurs approches ont souvent été utilisées comme point de départ de l'analyse du rôle de l'État au Canada, en raison de son histoire coloniale, mais aussi de sa dépendance durable envers les marchés étrangers. L'influence de ces auteurs a été déterminante sur de nombreux économistes et historiens, notamment dans le domaine de l'analyse des économies en développement. Gerschenkron a entre autres influencé Raul Prebisch, qui joua ensuite un rôle important à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et qui dénonça les multinationales étrangères et les politiques économiques des pays industrialisés (Gwynne, 2006).

Les thèses traitant des entreprises multinationales sont, quant à elles, associées à quatre auteurs. Stephen Hymer et Bernard Bonin sont les premiers Canadiens à en proposer une analyse spécifique. Ils ont également été partie prenante du Rapport Watkins de 1968. L'ouvrage de Bonin, qui émane de sa thèse de doctorat, a d'ailleurs été publié quelques mois avant le rapport Watkins. Nous utiliserons également le travail de John K. Galbraith, qui, quant à lui, a eu une influence considérable sur la pensée économique canadienne, notamment en ce qui a trait à l'analyse de la firme multinationale. La lecture de certaines sections du Rapport Watkins et Wahn met d'ailleurs en évidence ses propres concepts. Enfin, nous irons creuser du côté de Raymond Vernon<sup>48</sup>, l'un des pionniers de la théorie de la firme multinationale et l'un des précurseurs de l'analyse des relations entre l'État et

---

<sup>48</sup> Vernon avait été pleinement impliqué dans la négociation des institutions économiques internationales d'Après-Guerre et l'élaboration du Plan Marshall. Il eut, au cours de cette expérience, de nombreux contacts privilégiés avec de grandes entreprises américaines. Devenu professeur à Harvard, il se montrait notamment insatisfait des explications du comportement des firmes américaines par la théorie économique classique.

les entreprises étrangères. Il est une référence obligatoire pour cette période, notamment pour son article sur l'investissement étranger et le cycle du produit publié en 1966. Il faut aussi rappeler que la littérature sur les relations entre l'État et la firme multinationale était, dans les années 1960, quasi inexistante. Suivant le sillon de Vernon, elle s'est surtout développée au début des années 1970 (Boddewyn, 2005).

Quant aux thèmes de la croissance et de la concurrence, nous nous référerons à des ouvrages plus généraux de cette époque. Trois en particulier servent de trame de départ, soit l'ouvrage sur le *Capitalisme américain* de John Galbraith écrit en 1952, *Dix-huit leçons sur la société industrielle* de Raymond Aron, écrit en 1962 et le *Capitalisme d'aujourd'hui* d'Andrew Shonfield, publié en version originale en 1965<sup>49</sup>. Débutons donc avec une courte synthèse du contexte économique de l'Après Seconde Guerre mondiale avant de présenter de façon plus détaillée les quatre thèmes susmentionnés.

#### 4.1 Le contexte économique après la Seconde Guerre mondiale

L'effet psychologique des deux guerres mondiales et de la Grande Dépression sur les populations occidentales a eu une incidence sur la capacité des nations à entrevoir et à faire face à l'instabilité économique et politique. Cela était notamment dû à la reconnaissance de l'instabilité naturelle du système économique de marché. En effet, il était dorénavant clair que la concurrence et de la spéculation financière ne pouvaient, à moyen terme, qu'entraîner une autre crise économique et ainsi répéter le schème des années 1920 (Galbraith, 1952). Les niveaux du chômage et de l'inflation demeuraient une source d'anxiété au sein des milieux d'affaires et des gouvernements. L'atteinte du plein emploi pendant la guerre laissait craindre un brusque retour à la réalité à la fin de celle-ci. Galbraith (1952) rappelle que les taux de profit élevés et la confiance renouvelée de la population envers les entreprises ne disposaient pas ces dernières à afficher une confiance absolue dans la situation économique nationale.

---

<sup>49</sup> Traduit en français en 1967.

La planification de l'économie par l'État pendant la guerre avait rassuré les populations américaines, canadiennes et, jusqu'à un certain point, européennes, d'une capacité politique à contrer les aléas, dits naturels, du marché. L'Après-guerre posait toutefois des enjeux de surproduction qui devaient être résolus par l'État, afin de préserver la stabilité économique en temps de paix. Il va sans dire que les attentes de ces populations vis-à-vis de l'État avaient évolué. Selon Shonfield (1967 : 42) : « la rémunération du succès individuel restait importante et continuait de conférer à ceux qui en bénéficiaient un pouvoir économique considérable ». Or, le souci de lutter contre la misère occupait une part importante des revendications sociales. Le socialisme, comme doctrine économique nationale, gagnait des adeptes dans les pays occidentaux et pressait les États à poser des gestes politiques en appui aux revendications populaires. Les changements politiques, réclamés au creux de la Dépression et concrétisés dans les années 1940, démontraient notamment que le capitalisme pouvait devenir raisonnable en y introduisant de nouvelles institutions économiques à caractère social, administrées par l'État. Les partis de droite comme de gauche rivalisaient d'ingéniosité dans leurs propositions d'interventions correctrices par l'État de plus en plus complexes et perfectionnées (Shonfield, 1967 : 48). Les avantages perçus de ces interventions étaient alors considérés comme supérieurs aux inconvénients qu'elles entraînaient (Deblock, 2014).

L'émergence de l'État-providence dans les pays occidentaux s'est donc réalisée en favorisant l'intégration des politiques sociales aux objectifs économiques nationaux. Deux composantes de la structure économique internationale se concrétisaient alors : 1) la montée du corporatisme de coalition, situant le système capitaliste comme le moteur central de l'accomplissement d'une harmonie entre la prospérité, l'égalité et le plein emploi (Esping-Anderson, 1996), 2) l'acceptation tacite par les États occidentaux d'un nouveau libéralisme enchâssé, combiné à une volonté commune d'ouverture au commerce entre les nations (Hart et Prakash, 2000).

Couplé aux objectifs des politiques keynésiennes, l'effort était mis à la fois sur la stabilisation du marché et sur la stimulation de la consommation et de l'emploi. La relation entre l'État et le marché s'expliquait de manière relativement rationnelle : l'intervention de l'État devait pallier les externalités négatives de l'économie de marché ainsi que ses défaillances, que ce soit en termes de production de biens publics ou de maintien de la concurrence (Vantemsche, 2000). D'après Lipietz (1989 : 25), il existait une conviction que le progrès était porté à la fois par la technologie, par l'État comme garant de l'intérêt général et par l'accroissement du pouvoir d'achat permettant un accès universel à la consommation de masse. De cette manière, un certain équilibre était atteint entre l'intervention providentielle nationale et la libéralisation des marchés internationaux.

Les impacts de l'État providence sur les cadres institutionnels et les préférences économiques des États ont eu comme conséquence de redéfinir les contours des débats économiques et politiques qui animaient les États-Unis, le Canada et l'Europe. La portée institutionnelle de politiques d'orientation keynésienne/sociale-démocrate s'avérait une justification satisfaisante de l'intervention de l'État dans l'économie. L'expérience de la prospérité presque continue durant les années 1950 généra chez plusieurs économistes un optimisme sans pareil quant au potentiel de l'économie capitaliste libérale dans la forme où elle était appliquée (Aron, 1962 : 131). La recherche délibérée du plein emploi, le rythme accéléré du progrès technique, la forte augmentation de la productivité et l'épargne accumulée en temps de guerre stimulaient l'investissement industriel, militaire et manufacturier et consolidaient le modèle des économies occidentales (Shonfield, 1967 : 62).

Les répercussions de ces avancées ont notamment bouleversé les principes du fonctionnement des marchés. À compter des années 1950 jusqu'aux années 1970, les investissements directs étrangers ont connu une augmentation fulgurante, conduite majoritairement par les firmes américaines. La période d'Après-guerre, qui s'est étirée jusque dans les années 1960, a aussi été celle des premières grandes ententes sur la libéralisation du commerce et la coopération en vue de reconstruire l'économie mondiale.

L'ouverture commerciale a eu des effets rapides sur l'expansion du commerce et de l'investissement, notamment en provenance des grandes entreprises américaines devenues multinationales. L'enjeu de l'intervention économique de l'État demeurait donc principalement lié, selon Andrew Shonfield (1967 :231), à la recherche d'une plus grande mobilité des ressources pour tirer parti d'un progrès technique plus rapide.

L'État, dans son nouveau rôle, a ainsi établi les limites acceptables de son intervention. L'idée d'un capitalisme plus égalitaire et plus social devenait commune dans la conscience des citoyens américains et européens. L'État y détenait un rôle central, écrasant bien souvent au passage d'autres formes de constitutions sociales plus traditionnelles.

## 4.2 Le nouveau rôle de l'État dans l'économie

Au cours des années 1950, les politiques interventionnistes faisaient émerger un nouveau modèle d'État économique, pouvant être qualifié « d'État entrepreneur ». Cet État proactif et intervenant, souvent camouflé derrière les motifs de l'État providence, a joué un rôle clé dans la configuration des institutions économiques de l'Après-guerre.

C'est d'ailleurs à cette époque que l'État s'intéressa davantage aux entreprises, à leur fonctionnement et aux bénéfices qu'elles pouvaient procurer à la société. Les modèles d'intervention étaient divers et empiétaient parfois sur les mécanismes mêmes du marché. En contrepartie, leur exécution était variable. Au Canada, bien que l'intervention de l'État ait été somme toute timide au cours des années 1950, elle s'est traduite par une sélection d'objectifs économiques généraux, orientés notamment sur l'accroissement des exportations et le développement économique à plus long terme (Atkinson et Coleman, 1989 : 22). Certains modèles développés au cours de cette décennie apportaient un regard nouveau, parfois systématique, aux enjeux et aux responsabilités de l'État dans la nouvelle économie.

Richard Musgrave a présenté en 1959 *Theory of public finance*, à une époque où l'idée d'une conduite responsable et « civilisée » des gouvernements devait se concilier aux principes mêmes de la démocratie (Musgrave, 1959). Musgrave partait de la prémisse que le marché ne permettait pas la formation de conditions idéales à des orientations politiques et économiques assurant le bien-être de la population. Selon lui, la mission économique de l'État passait par la gestion des finances publiques et se concentrait sur certains enjeux économiques, comme la distribution des revenus, l'atteinte du plein emploi, ainsi que le maintien des prix et de la croissance (Musgrave, 1959 : 3). La gestion de l'État exigeait alors une compréhension de l'économie et de l'impact des dépenses publiques sur le bien-être de la population. Musgrave présenta trois fonctions qui s'intégraient aux principales conceptions du rôle de l'État dans l'économie, soit : 1) l'allocation des ressources ; 2) la répartition des richesses ; 3) la stabilisation des marchés. Ces trois fonctions s'avéraient, pour lui, interdépendantes et coordonnées au travers des objectifs distincts. Le but, pour Musgrave (1959 :4), était d'arriver à une planification budgétaire efficace pour chacune des trois fonctions.

La distinction que Musgrave établissait entre les différentes responsabilités de l'État, non seulement budgétaires, mais aussi fonctionnelles, accentuait toutefois la séparation entre les attentes et les actions. Selon lui, l'État était perçu, par les entreprises et la population, comme une sorte de plateforme, où les attentes et les responsabilités en matière d'allocation des ressources, de répartition des richesses et de stabilisation des marchés défilaient pour ensuite être réaffectées au marché ou à la population, selon le besoin. L'effet était double. D'une part, cette plateforme forçait l'acceptation de l'idée d'un État fort, intervenant et agissant sur l'économie. D'autre part, elle incitait à la séparation entre les trois niveaux de responsabilité. La dynamique du marché avait pourtant prouvé qu'elle ne pouvait remplir seule les fonctions décrites par Musgrave. Il revenait donc à l'État de préserver les conditions économiques optimales générées ordinairement par la concurrence. En somme, l'apport de Musgrave a fourni un cadre théorique à la fonction de l'État dans une économie dite mixte. Il a aussi soulevé des questionnements pertinents sur les conséquences morales de la présence de l'État dans les affaires privées. S'inscrivant dans la lignée de l'État

providence, la théorie de Musgrave apporte encore aujourd'hui un éclairage important sur les divers leviers financiers et budgétaires accessibles à l'État pour l'aider à réaliser ses objectifs politiques et économiques.

La conceptualisation du rôle de l'État dans l'économie suivait aussi l'axe théorique de la poursuite de l'efficacité dans l'allocation des ressources, qui à son tour permettait l'atteinte des objectifs d'emploi, de croissance et de concurrence. La question n'était donc plus de savoir s'il était légitime que l'État intervienne dans l'économie, mais plutôt d'arriver à penser l'intervention de l'État en fonction d'objectifs économiques préétablis. C'est principalement ce que Gerschenkron, Hirschman et Galbraith ont proposé de faire en orientant leurs recherches sur les mécanismes défectueux du marché.

Selon Gerschenkron (1962), la stimulation de l'investissement constituait la base d'un ensemble de dynamiques, menant par exemple au développement technologique, à la hausse des salaires et des revenus de l'État. D'après lui, les institutions économiques et financières avaient un rôle clé dans la transformation industrielle, tandis que, dans un monde ouvert et concurrentiel, les États les plus avancés étaient davantage en mesure d'assurer certaines prises de risque inhérentes aux marchés. Gerschenkron concevait que l'État pouvait à la fois servir de banquier d'investissement, afin de mettre à disposition des entreprises les fonds nécessaires, et organiser la transformation des structures économiques (Evan, 1995 : 31).

Hirschman, quant à lui, avançait que l'État devait intervenir dans l'économie parce que le développement économique était implicitement déséquilibré, c'est-à-dire formé de séquences où les facteurs de l'offre et de la demande ne se rejoignaient pas systématiquement, et où l'apport correcteur des marchés n'exerçait pas naturellement le retour à l'équilibre. Le développement économique ne pouvait donc correspondre à un procédé linéaire. En outre, il n'était pas clair, selon lui, si les facteurs du développement économique (épargne, investissement, consommation) correspondaient à ses causes plutôt qu'à ses résultats. Hirschman était toutefois convaincu que le succès économique provenait

de la capacité à investir, à la fois des États et des entreprises (Furio-Blasco, 2002). Ainsi, l'offre d'entrepreneurs et des dirigeants performants figuraient en tête de sa liste de conditions nécessaires au développement (Hirschman, 1964 : 13). Cela s'explique par le fait que le développement économique se conditionnait par la possibilité d'entrevoir les bénéfices directs d'un investissement, mais aussi par les effets de contagion des investissements additionnels engendrés par les investissements initiaux. La séquence dynamique entre la vision d'un investissement potentiel et ses externalités positives était jugée primordiale au développement économique.

À cet égard, Hirschman (1964 : 232) était d'avis que le rôle du capital étranger permettait de donner à un pays la capacité et l'audace de se lancer sur la voie d'une croissance non équilibrée. Ce capital, qui accentuait la concentration, l'innovation et l'esprit d'entreprise, pouvait engendrer une croissance durable (Hirschman, 1964 : 233). L'État, dans ce cas, devait promouvoir le développement économique par des interventions destinées à créer des stimulants et des pressions. Il devait ensuite se tenir prêt à réagir à ces pressions et à les amortir en toute sorte de secteurs économiques (Hirschman; 1964 : 229). Ce type d'intervention générait l'effet d'un catalyseur qui « deviendra, conséquemment, plus puissant que les déficits budgétaires ou autres remèdes keynésiens du chômage » (Hirschman, 1964 : 18). En cela, Hirschman suppose que la croissance des facteurs économiques et sociaux est centrale aux objectifs généraux et que les décisions des États, mais aussi des collectivités, sont les vecteurs à cet accomplissement commun.

Enfin, John Kenneth Galbraith, dans *Le nouvel État industriel*, dont la version originale a été publiée en 1966, mit en relief les liens d'interdépendance créés par les politiques économiques interventionnistes de l'Après-Guerre. Il estimait que le contexte interventionniste d'après-guerre, dominé par la stature intellectuelle de Keynes, constituait un tel moment de consolidation autour de croyances communes qu'il avait permis d'agir collectivement dans le sens du progrès économique et social. Galbraith notait, à cet égard, trois changements qui ont marqué l'élan du capitalisme de cette période, et qui s'avéreraient majeurs dans l'organisation sociétale privée et publique. D'abord,

l'émergence de ce que l'on appelle aujourd'hui le marketing, soit « l'appareil de persuasion et d'exhortation qui est désormais étroitement associé à la vente des produits » (Galbraith, 1968 : 15). Ensuite, le déclin de la syndicalisation, qui peut être lié rétrospectivement à un accroissement du nombre d'emplois non traditionnels, notamment dans le secteur des services. Enfin, il soulignait l'accroissement du nombre d'effectifs dans les collèges et universités, découlant d'un désir des masses populaires de s'instruire ainsi que d'un accès élargi à l'éducation. Ces trois phénomènes formaient, selon Galbraith, la démarcation profonde qui existe entre l'ancien régime libéral et le nouveau. Il qualifiait d'ailleurs ce dernier de plus complexe, plus intégré, moins hiérarchisé et moins prévisible. Selon lui, le système industriel moderne était « inextricablement » lié à l'État, qui lui-même devenait un instrument du système industriel. Le rôle économique de l'État évoluait pour devenir plus subtil, plus inclusif, en concordance avec la nouvelle idéologie libérale occidentale du commerce pacifiant, où le soutien à la croissance économique des entreprises privées était perçu comme essentiel à la stabilisation du système. Un des rôles de l'État, selon lui, était d'assurer, directement et indirectement, une bonne partie de l'innovation scientifique et technique (Galbraith, 1968 :301). Toujours selon Galbraith, les universités, les centres de recherche et les agences gouvernementales américaines occupaient une place centrale dans l'activation du développement technologique à grande échelle. De pair avec l'accroissement des avancées technologiques, les vingt années suivant la Seconde Guerre mondiale avaient ainsi formé ce qu'il présentait comme la technostucture<sup>50</sup> des organisations privées.

En somme, ces auteurs montrent que l'intervention de l'État après la Seconde Guerre s'exprimait par des objectifs sociétaux plus grands que la simple atteinte d'équilibres économiques. Cette intervention entraînait une adaptation de leurs objectifs économiques aux enjeux et contextes de l'époque. La poursuite du plein emploi, de la croissance et de la concurrence représentaient les points de mire de l'intervention de l'État au Canada. Et ceux-ci s'exprimaient au même moment de l'émergence de la firme multinationale.

---

<sup>50</sup> Nous verrons un peu plus loin le concept de technostucture.

### 4.2.1 L'enjeu de la croissance

La période des années 1950 jusqu'aux années 1970 a été caractérisée par des niveaux de croissance économique élevés au sein des économies occidentales. Van der Wee (1990 : 35) note une moyenne générale de croissance de 5,6 p. cent pour cette période<sup>51</sup>. Walt W. Rostow (1960), l'un des premiers à proposer une explication empirique des phases de croissance économique, soutenait qu'une succession de facteurs économiques (technologie, investissements, commerce, niveaux de vie, éducation, etc.) formait les étapes pour atteindre la société industrielle de consommation de masse. Les phases qu'il soulignait faisaient écho à la constatation des bienfaits de l'accroissement de la production de masse sur les rendements élevés et les bas prix. Après la guerre, le développement technologique agissait à titre de moteur de la croissance aux États-Unis et au Canada. L'accroissement du nombre de produits par unité de travail (heure, personne, etc.) devenait l'indicateur principal de croissance pour mesurer le progrès d'une entreprise, d'une industrie, d'une nation. Dans ce contexte, les entreprises qui réussissaient le mieux à se démarquer bénéficiaient bien souvent d'une hausse directe des profits, ce qui engendrait de surcroît l'accès à de nouveaux capitaux pour poursuivre leur croissance, notamment à l'étranger (Galbraith, 1952 : 34).

La croissance signifiait d'importantes répercussions sur la vie des gens; les salaires des travailleurs s'accroissaient, les innovations technologiques se multipliaient, le dynamisme commercial perdurait. La constatation des bénéfices d'une croissance soutenue engendrait une confiance dans ses effets à plus long terme sur la société et favorisait l'introduction, dans les discours politiques, d'objectifs de croissance économique nationaux. Elle s'arrimait à un processus continu de réitération de la confiance des entreprises dans la prospérité future<sup>52</sup>. Cela passait notamment par l'accès aux capitaux afin de favoriser l'investissement productif et les investissements publics dans les infrastructures. De plus, l'existence de politiques de stabilisation contribuait à renforcer un certain sentiment de

---

<sup>51</sup> Voir aussi Van der Wee (1990), tableau comparatif à la page 36.

<sup>52</sup> Ce fait n'est pas nouveau en soi, John Commons l'avait d'ailleurs illustré au début de siècle. Ce qui est nouveau est sans doute l'acceptation sociétale de cette prémisse.

quiétude quant aux possibles soubresauts de l'économie (Shonfield, 1967). Sous cet angle, la poursuite des objectifs de croissance par l'État formalisait une sorte d'entente commune entre les chefs d'entreprise, les syndicats et les gouvernements, dans laquelle chacun y repérait facilement ses propres intérêts.

La croissance se manifestait ainsi comme un phénomène à la fois individuel et collectif. Elle était enviable au niveau de la réduction des inégalités de revenus tout en demeurant un fort stimulant collectif à l'internalisation des nouvelles valeurs sociales. Elle agissait directement sur l'état d'esprit de la population par rapport à leur propre situation économique. Au début des années 1960, la croissance soutenue de la décennie précédente avait pour ainsi dire habitué les gouvernements et la population à un accroissement annuel du revenu réel par habitant (Shonfield, 1967 : 67). Dans ce contexte, ce n'était donc plus seulement l'entreprise moderne qui était attirée par la technologie, l'efficacité et l'innovation, mais bien la société dans son ensemble. Les bénéfices sociaux ressentis de la croissance favorisaient une attitude nouvelle face aux sujets économiques, sous « différentes versions que l'on a données de l'esprit de la civilisation industrielle moderne : l'esprit de science et de technique, l'esprit de calcul économique et l'esprit du goût de la progression, du changement de l'innovation » (Aron, 1962 :203).

À mesure que les efforts de croissance s'accroissaient, notamment par l'entremise d'objectifs politiques ou par l'accélération de l'urbanisation, de nouveaux paliers technologiques étaient atteints, et ils exigeaient des investissements de plus en plus importants de la part des entreprises et de l'État. Les avancées technologiques en matière de transport et de communication permirent la création d'une version « tout américaine » de l'économie de marché, caractérisée par la production de masse, l'innovation technologique et l'exportation. L'ouverture progressive du marché générait alors un virage dans la gestion des coûts de production (Langlois, 2007 : 54). La planification et la coordination des activités industrielles liées à l'innovation s'avéraient un avantage pour la grande entreprise industrielle. Elles procuraient d'importants pouvoirs de production

collective, par l'entremise d'une gestion dynamique et perpétuelle d'innovation, de production et de commercialisation.

S'ajoutait à cela la manifestation empirique que les grandes entreprises modernes étaient, en fin de compte, peu nuisibles à la croissance. Contrairement à ce qu'avait supposé Keynes, elles ne tendaient pas à créer des situations où les entrepreneurs ne seraient plus tentés d'investir (Aron, 1962). La croissance des grandes entreprises s'accompagnait toutefois des changements de perspectives relativement à la concurrence. À ce titre, les débats des années 1930, auxquels nous avons fait référence précédemment, étaient reconsidérés en fonction des nouvelles prémisses de l'économie de marché.

#### 4.2.2 L'enjeu de la concurrence

Après la guerre, les fondements de la régulation économique reposaient toujours sur le principe de la concurrence. Or, l'idée d'une concurrence parfaite avait été considérablement remise en question<sup>53</sup>. Les États concevaient malgré tout cette dernière comme une nécessité à l'envol de la créativité entrepreneuriale, de même qu'au maintien des prix sur le marché. À cette époque, la contribution de Joseph Schumpeter à la compréhension de la dynamique de l'économie et de la concurrence avait été majeure. Schumpeter considérait notamment que le processus d'innovation augmenterait par lui-même la concurrence sans affecter lourdement la redistribution des ressources. Pour certains économistes de cette période (Schumpeter, Clark, Galbraith), l'apport des grandes entreprises à l'innovation, à l'emploi et à la diminution du prix des produits primaires, contrebalançait amplement l'impact probable de leur niveau de concentration sur le marché. Galbraith<sup>54</sup> consentait que les progrès techniques réalisés par les grandes

---

<sup>53</sup> Pour reprendre les propos de Raymond Aron, qui affirmait que la concurrence « ne fonctionne jamais à l'état pur, qu'il n'y a jamais de mécanisme parfait, que la répartition des revenus à partir de laquelle fonctionne la concurrence peut être injuste et que, enfin, ce qui assure le profit d'un individu ou d'un groupe peut, à plus long terme, entraîner des conséquences fâcheuses pour la collectivité » (Aron, 1962 : 128).

<sup>54</sup> John K. Galbraith fut l'un des membres du Brain Trust de Roosevelt dans les années 1930 et fut, par la même occasion, introduit aux critiques de la concurrence et des monopoles de cette époque. Il publia notamment *American Capitalism*, en 1952, dans lequel il y étaye notamment l'ampleur des changements de la dynamique industrielle américaine depuis la crise. Galbraith se faisait d'ailleurs le critique de cette propension à oublier (trop) rapidement la

entreprises puissent être liés à leur taille et reconnaissait qu'à un certain point, elles seules détenaient les capacités financières nécessaires à leur développement et leur rentabilité (Frank, 1954: 878).

C'est donc dire que l'objectif classique du maintien de la concurrence comme principe clé de l'équilibre économique n'était plus, à lui seul, suffisant pour maintenir durablement une croissance constante et un réinvestissement alimenté par l'État lui-même. Suivant les nouvelles priorités économiques, l'idée de la concurrence n'était plus restreinte à sa définition première, se trouvant plutôt à être conçue en fonction de sa résultante et modulée en fonction du modèle idéal de la société économique (Galbraith, 1952). Ces remarques effleurent un point important que peu d'économistes soulevaient concrètement; la conséquence de l'évolution de la concurrence sur la redistribution des ressources et le pouvoir des entreprises en général. Déjà, à cette époque, la concurrence se redessinait à cause de la perspective des marchés internationaux. Cela faisait écho au fait que les politiques économiques devaient dorénavant considérer les nouvelles formes d'entreprises, de même qu'une allocation des ressources différente de celle de l'époque de la simple concurrence parfaite. Des études empiriques, réalisées entre les années 1950 et 1954, ont d'ailleurs tenté de montrer que la concurrence demeurait prédominante (sur le marché américain) et que les firmes, bien qu'elles étaient de taille impressionnante, demeuraient incapables de dicter les prix du marché (Shepherd, 1970). La preuve étant faite, il devenait concevable qu'un certain pouvoir des entreprises puisse être toléré dans la mesure où une certaine forme de concurrence perdurerait entre elles. Malgré cela, l'émergence FMN continuait de poser de sérieux problèmes d'ordre théorique.

La notion de pouvoir des entreprises était mise en concurrence avec la dynamique concurrentielle de l'économie classique. Cette dernière visait principalement l'atteinte de l'efficacité sociale encouragée par la stimulation de l'emploi, l'utilisation de capitaux et de ressources en vue de générer une production plus efficace de biens ou de services

---

logique interne de la théorie économique classique et à mettre de côté les contradictions du modèle économique classique axé sur la liberté et la concurrence.

recherchés par les consommateurs (Galbraith, 1952 :12). Pour les gouvernements, les enjeux de pouvoir demeuraient régis par les lois nationales. Le pouvoir ultime de légiférer revenait à l'État tandis que les pouvoirs économiques se partageaient notamment entre les syndicats, les entreprises et les consommateurs. L'argumentation classique contre les monopoles, fondée sur le fait que le marché idéal suppose un grand nombre de producteurs, de puissance comparable, sans qu'aucun de ces producteurs ne soit en mesure de manipuler les prix ou diminuer la production globale par son action propre, ne semblait plus tenir (Aron, 1962 : 278). Pour H. E. English (1967 : 187) le contexte des années 1960, au Canada en particulier, favorisait alors un soutien à la concurrence internationale pour accroître la compétitivité des entreprises canadiennes et étrangères.

#### 4.2.3 L'émergence de la firme multinationale

Le contexte international de l'Après-guerre a été une variable importante du développement de la grande entreprise moderne. Le nombre de filiales des firmes américaines a d'ailleurs connu, durant dans les vingt années suivant la Seconde Guerre mondiale, une augmentation significative, se multipliant par cinq. Durant cette même période, 80 p. cent des IDE américains, effectués par un peu moins de 200 firmes, représentaient environ 50 p. cent des IDE mondiaux (Dicken, 1997). Les progrès en matière d'organisation suscitaient une petite révolution dans la manière de diriger les entreprises. Par exemple, la planification de la production, qui découlait de la planification étatique en temps de guerre, devenait courante dans les entreprises. Ces innovations organisationnelles favorisaient l'apparition des firmes multinationales aptes à reconnaître des occasions de développement au Canada et en Europe et désireuses de profiter de la baisse importante des coûts du transport (Van der Wee : 1990 : 41). La mise en place des fondations d'un droit commercial international ayant pour objectif la libéralisation permettait, par la même occasion, d'accroître les opportunités de développement à l'international (Roach, 2005). La phase de reconstruction européenne a aussi amené son lot d'occasions d'affaires. Enfin,

les politiques protectionnistes ont amené certaines entreprises à considérer la délocalisation de leur production afin d'avoir accès aux marchés étrangers (Michalet, 1979)<sup>55</sup>.

Raymond Vernon (1971) note quatre aspects qui ont favorisé l'émergence de grandes entreprises industrielles modernes :

*Premièrement, les changements extraordinaires sur le plan de la communication et des transports depuis le début du 20e siècle ont profondément altéré l'horizon des gestionnaires d'entreprises, leur donnant les stimulants nécessaires à la création d'entreprises transnationales. Deuxièmement, la transnationalisation des entreprises a accru l'efficacité de leurs activités. Troisièmement, ces facteurs ont stimulé les interactions entre les économies nationales réduisant l'efficacité des contrôles nationaux. Finalement, les États ont raffiné leurs objectifs nationaux, économiques et sociaux, requérant plus de contrôle aux frontières nationales et plus de contrôle conjoint entre les États coopérants (Vernon, 1971:693) [Traduction libre].*

La façon d'aborder le phénomène des firmes multinationales par les auteurs de cette époque partait généralement de la constatation d'une accélération des investissements directs étrangers à partir des années 1950, de leur force sur leur propre marché, de leur supériorité technologique et de leur importante réserve de capital (Dicken, 1997 :79). Ils constataient également les capacités et ressources supplémentaires des firmes multinationales, notamment sur le plan de l'investissement et l'innovation. Leur développement signifiait, surtout aux États-Unis, une nouvelle recette du progrès économique. Les firmes s'inséraient dans la mouvance de la croissance et permettaient d'augmenter la productivité, les revenus des ménages ainsi que le niveau d'emploi. Elles suscitaient la curiosité de

---

<sup>55</sup> Le célèbre économiste Nicolas Kaldor affirmait à cette époque que les économies d'échelle constituaient le moteur principal d'une croissance rapide. Son carré magique a été l'une des premières représentations du dilemme de cette époque, qui impliquait les objectifs économiques de l'État et les entreprises industrielles.

certaines chercheurs par leur capacité organisationnelle à réaliser d'importantes économies d'échelle<sup>56</sup>.

Au début des années 1960, les outils théoriques des économistes classiques ne permettaient pas de comprendre le comportement de ces firmes. Malgré leur croissance fulgurante, les firmes continuaient d'être conçues, par les économistes classiques, comme des entités qui reçoivent des flux de matières premières et dont sortent des flux de produits transformés ou finis, à la manière d'une boîte noire (Laperche, 2005: 43). L'étude de l'économie internationale, sous sa forme classique,<sup>57</sup> cherchait avant tout à expliquer les interactions économiques entre les États souverains, en se basant sur les gains relatifs aux échanges entre différents agents économiques. Elle mettait ainsi l'accent sur des questions entourant le libre-échange et le protectionnisme, la balance des paiements, la détermination du taux de change, l'inflation et la coordination des politiques économiques (Krugman et Obstfeld, 2006). Les flux commerciaux et les investissements générés étaient conçus comme la résultante d'un accroissement de la production et d'une recherche constante d'allocation des ressources de manière efficiente. Les IDE s'expliquaient par la présence de barrières tarifaires qui obligeait les firmes à déménager leur production pour avoir accès aux marchés. Dans ce cadre, la firme multinationale était couramment associée aux termes de conglomérats, oligopoles ou firmes plurinationales.

La présence grandissante de FMN<sup>58</sup> au cours des années 1960 a amené quelques auteurs à proposer de nouvelles grilles d'analyse destinées à rendre plus intelligible leur comportement. On reprochait aux modèles économiques précédents de laisser de côté les considérations marketing, propres aux entreprises (Vernon, 1966). Les nouveaux questionnements soulevés prenaient naissance dans l'observation de la dynamique internationale de ces firmes, de leur taille, de leur pouvoir d'action sur le marché et de leurs retombées économiques. Parmi ceux-ci, plusieurs - notamment Alfred Chandler, Mira

---

<sup>56</sup> Le carré magique de Kaldor se veut l'expression de la recherche du plus haut niveau de croissance de l'économie, compatible avec un haut niveau d'emploi, la stabilité des prix et l'équilibre des comptes budgétaires (Deblock et Zini, 2012 : 399).

<sup>57</sup> Classique ici fait référence à stato-centré.

<sup>58</sup> Le terme sera employé à la fin des années 1960.

Wilkins, Judith Penrose et Ronald Coase - concevaient la FMN comme une institution qui détenait avant tout des avantages internes importants vis-à-vis ses concurrents. Les motivations de ces firmes et les changements qu'elles généraient sur la structure du marché représentaient les principales motivations des chercheurs qui tentaient de théoriser leurs agissements, notamment sur la façon d'opérer, qui se faisait toujours à la fois *au travers* des États et *au sein* d'une concurrence internationalisée. Ces analyses ont donc fourni une explication différente des motifs de l'investissement direct étranger.

Stephen Hymer<sup>59</sup>, qui est l'un des auteurs les plus cités dans la littérature sur les firmes multinationales de cette époque, soutenait dès les années 1960 que les FMN s'étaient construites en modifiant les paramètres d'un capitalisme d'envergure nationale. Il considérait la multinationalisation des firmes comme un phénomène arrimé à l'émergence d'institutions économiques internationales. La croissance du marché international des capitaux constituait, à ses yeux, la première étape d'un changement profond du système capitaliste (Cohen et coll., 1979). Il voyait dans les FMN des entités possédant des ressources suffisantes pour éviter, contourner ou empêcher la concurrence (Rioux, 2012: 56). Selon lui, l'investissement direct étranger était devenu le principal véhicule employé par les FMN pour accroître substantiellement leurs parts de marché.

Hymer admettait que la FMN pouvait accroître le bien-être matériel des populations. Il demeurait sceptique sur les bienfaits de son réel impact social, qui, selon lui, créait davantage de hiérarchies que d'égalité (McClintock, 1988 :478). Il soutenait en outre que les FMN accentuaient certaines dynamiques auprès des consommateurs et des travailleurs, notamment la création des désirs de consommation, l'aliénation des individus, ainsi que les relations de domination dans les interactions entre les entreprises et l'État; tous des sujets qui s'avèrent difficiles à analyser en termes économiques (Hymer, 1979: 41).

---

<sup>59</sup> Stephen Hymer constitue généralement un point de départ à la conceptualisation « moderne » de la firme et de sa propension à se développer à l'international. Sa thèse de doctorat, présentée en 1960 sous la supervision de Charles Kindleberger, mais publiée posthument en 1976, soutient une approche critique de la firme multinationale. Hymer s'est notamment intéressé aux effets de domination des entreprises multinationales sur les marchés étrangers. L'originalité de Hymer a été de concevoir les firmes multinationales comme opérant dans un marché à concurrence imparfaite.

Raymond Vernon poursuivait cette réflexion en 1966 lorsqu'il y introduisit l'analyse du cycle des produits. Par l'analyse du comportement des firmes américaines, il mettait de l'avant les raisons qui poussaient les entreprises à la délocalisation de la production. Selon lui, les entreprises cherchaient avant tout à délocaliser leur production afin de rester compétitives face aux concurrents. Cela intervenait dans le cycle naturel de commercialisation du produit. L'IDE se réalisait lorsque le cycle avait atteint le stade de standardisation des produits. La concurrence forçait les firmes à rechercher de nouveaux marchés ou alors à diminuer leurs coûts de production. L'IDE s'avérait aussi un dispositif pour anticiper la concurrence étrangère. Vernon (1966) considérait en outre la présence de forces d'attraction sur les marchés qui orientaient parfois les décisions des entreprises en matière d'investissement. Parmi ces forces, il soulignait les enjeux de communication et de transports, le coût de la main-d'œuvre ainsi que le type de produits. Les FMN tiraient donc des IDE des avantages au niveau des coûts et des bénéfices, et ces avantages pouvaient être maximisés par une délocalisation de la production.

L'analyse de Vernon suggère que l'entreprise internationale recentrait davantage ses activités sur elle-même, investissant beaucoup sur le contrôle de ses affaires et sur l'efficacité de la production. À cette époque, la rationalisation des activités de production était perçue comme précurseur d'une intégration scientifique de la gestion des entreprises, dont l'innovation devenait le moteur de croissance. Alfred Chandler (1962) démontrait aussi à cette époque que les grands groupes industriels s'efforçaient d'implanter des structures hiérarchiques afin d'optimiser le travail et d'accroître la productivité. Les plus importantes s'organisaient verticalement et horizontalement dès les années 1950<sup>60</sup>, étendant leurs activités économiques à de nouveaux secteurs de production. Deux éléments caractérisaient alors le capitalisme managérial : l'entreprise était gérée par une nouvelle classe de salariés professionnels et elle était structurée en départements quasi indépendants qui s'occupaient chacun d'une étape de la production ou de la gestion de l'entreprise

---

<sup>60</sup> Les années 1950 sont données comme indicatives aux premiers modèles d'entreprises pouvant être qualifiées de multinationales. Or, pour ce qui est de l'organisation hiérarchique, on pourrait remonter au début du 20<sup>e</sup> siècle.

(Chandler et Daems, 1981 : 9). L'entreprise qui augmentait sa productivité se devait par conséquent d'écouler ses stocks afin de générer le roulement de ses actifs. L'internationalisation de l'entreprise lui assurait de maintenir son rythme de croissance, tandis que l'effort de vente générait une complexification de l'interrelation entre la production, l'innovation et la commercialisation.

Galbraith (1968), pour sa part, soutenait que les grandes firmes industrielles étaient plus en mesure de gérer les risques relatifs au développement de produits. Il leur était aussi plus facile d'atteindre un niveau d'efficacité de la production apte à leur permettre de générer des économies d'échelle et des taux de profit élevés. Il estimait que les grandes firmes industrielles étaient capables d'intégrer plus facilement les innovations technologiques et les activités qui exigeaient des efforts importants de planification. Selon lui, la planification s'exerçait par la technostructure, qu'il définissait comme le groupe de professionnels et d'experts œuvrant dans les couches intermédiaires des organisations et détenant les connaissances techniques nécessaires à l'innovation technologique. Galbraith avance, par ce propos, la thèse d'une prise de pouvoir des grandes firmes industrielles américaines par la technostructure, en raison de sa maîtrise des expertises nécessaires au développement soutenu de l'entreprise. Il considérait que la croissance de la taille des entreprises, qui reposait sur le besoin d'acquisitions technologiques, était implicitement liée au besoin de la technostructure et aux motivations des FMN pour les IDE.

Enfin, Bernard Bonin (1967) proposait l'une des premières analyses du processus stratégique des FMN à l'international. Celle-ci l'a mené à considérer les effets de l'IDE au Canada sur la croissance, la structure de l'économie et la balance des paiements, trois thèmes centraux du rapport Watkins. En examinant de plus près l'entreprise multinationale, Bonin a surtout cherché à identifier les paramètres organisationnels guidant son comportement. Il soutenait que la motivation d'une firme à intégrer un nouveau marché variait en fonction du climat d'affaires, de la possibilité d'y réaliser des profits futurs ainsi que de l'attitude des gouvernements à l'égard des entreprises étrangères. Il y ajoutait aussi la variable du temps, puisque selon lui :

*l'entreprise capitaliste n'investira pas à l'étranger si elle prévoit qu'il en résultera des pertes en longues périodes. Il convient ainsi de raisonner en longue période, car la rentabilité attendue n'est pas nécessairement une rentabilité immédiate : elle est même évaluée probablement davantage en moyenne ou en longue période* (Bonin, 1967 : 120).

Bonin a aussi été l'un des premiers à étudier les relations entre la maison mère et ses filiales. Pour lui, « *la question de l'autonomie des filiales est très importante non seulement pour le pays d'accueil, mais également pour le pays investisseur. Le degré d'autonomie accordé aux filiales étrangères peut, en effet, influencer sur le rendement des investissements* » (Bonin, 1967 : 229). Somme toute, ses constats ne contredisaient pas la pensée économique classique, mais apportaient un éclairage nouveau sur la complexité de la décision d'investissement d'une firme et sur la gestion de ses relations internationales.

### 4.3 Propos d'étape

Ce chapitre présente les principaux changements idéologiques et institutionnels exposés par la littérature politique et économique au cours de la période d'Après-guerre. Nous retenons, à cet égard, trois changements normatifs qui ont eu un effet sur les relations entre les États et les FMN.

Le premier émerge de la coupure idéologique créée par la Grande Dépression et la Seconde Guerre mondiale, parce que c'est cette coupure qui a, en fin de compte, entraîné l'inclusion du plein emploi et de la croissance comme principes phares de l'action légitime de l'État dans l'économie. Après la Deuxième Guerre mondiale, ces nouveaux objectifs, fondés sur des attentes sociétales, sont devenus beaucoup plus importants qu'ils ne l'avaient été auparavant, allant jusqu'à générer un consensus dans les milieux économiques et académiques sur la nécessaire intervention de l'État. Ce dernier, campé entre les entreprises et la population, devait jouer sur les fronts de l'allocation des ressources, de la répartition

des richesses et de la stabilisation de l'économie. L'efficacité de ses interventions ainsi que sa légitimité sociale étaient cependant vulnérables aux attentes posées sur lui.

Le second changement normatif découle de la formation d'une entente tacite entre l'État et les FMN sur les caractéristiques de la transformation économique et sur les objectifs économiques de l'État. Les années après la guerre ont concrétisé le rôle de la croissance, de l'innovation et de l'investissement comme les moteurs centraux du progrès. Cela générait de nouvelles relations entre les entreprises et l'État, notamment pour soutenir la croissance et l'ouverture des marchés. Ce dernier devait alors s'impliquer dans de nombreux mécanismes propres à l'entreprise, et justifier son mode d'intervention dans l'économie. Ses actions étaient présentées sous de nouveaux vocables, allant de l'État coercitif à l'État entrepreneur proactif en passant par l'État propriétaire des moyens de production.

Enfin, on perçoit la formation de nouvelles relations de dépendance réciproque entre l'État et les FMN. La première résulte de l'acceptation du principe de croissance qui engendrait une dépendance de l'État vis-à-vis les décisions des entreprises. Cette dépendance rendait de plus en plus inhérent le lien entre la performance des entreprises et le déploiement des services publics. Les firmes multinationales jouaient le rôle, dans ce contexte, de moyen exclusif d'expansion de l'économie, agissant à titre d'agent allocateur et redistributeur. La seconde émane de l'idée d'une cohabitation possible et positive entre les FMN et les marchés concurrentiels. Dans ce cadre, les firmes dépendaient de l'acceptation par l'État des avantages qu'elles possédaient et des retombées qu'elles étaient en mesure d'engendrer.

Les prochains chapitres mettront l'accent sur les manifestations des changements susmentionnés au Canada, ainsi que sur le rôle de l'État et des FMN dans l'économie. C'est à partir du milieu des années 1950 que l'entrée massive d'IDE a initié un important débat politique au Canada au sujet du rôle de l'investissement des entreprises étrangères dans l'économie. Nous verrons donc comment ce débat, qui a perduré près de trois décennies, a

affecté la pensée économique des milieux politiques canadiens relativement aux entreprises étrangères ainsi que l'aboutissement des actions politiques du gouvernement à l'égard des IDE.

## CHAPITRE V

### LES IDE AU CANADA DANS LES ANNÉES 1950 - UN POINT TOURNANT

Les auteurs qui ont étudié la dynamique des investissements directs étrangers au Canada après la Seconde Guerre mondiale relèvent généralement trois constats : le premier est la prépondérance des investissements directs provenant des États-Unis à partir de 1950. Déjà amorcée avant la Guerre, les IDE de firmes américaines au Canada ont considérablement augmenté après le déclenchement de la guerre de Corée et les conclusions du rapport Paley. Au milieu des années 1950, les IDE américains au Canada dépassaient considérablement les investissements étrangers dans toute autre nation. Le second constat est l'attrait marqué pour les ressources naturelles canadiennes par les investisseurs américains, majoritairement auprès des grandes entreprises. La plus grande part des investissements directs américains était alors concentrée dans les secteurs économiques contribuant le plus aux exportations canadiennes, notamment les secteurs du pétrole et des mines (Aitkens, 1959 :11). Finalement, le troisième constat soulève la diminution de l'influence politique et économique de la Grande-Bretagne, et en contrepartie l'accélération de l'intégration de l'économie canadienne à l'économie américaine. Nous verrons ci-après comment ces phénomènes se sont formés et quels impacts ils ont eus sur les relations entre l'État et les FMNE. Ce chapitre passe en revue les actions économiques du gouvernement et la réaction de celui-ci à la montée des IDE. Il couvre la période de la fin des années 1940 jusqu'à l'élection de Pierre Elliott Trudeau en 1968. Partons, pour l'exercice, du contexte politique des années suivant la guerre.

## 5.1 L'économie canadienne sous le gouvernement Saint-Laurent

À la fin des années 1940, le Parti libéral, au pouvoir depuis 1935, demeurait déterminé à poursuivre le rapprochement commercial avec les États-Unis qui avait été entamé durant la guerre. Louis Saint-Laurent, élu premier ministre en 1948, se montrait particulièrement ravi de la relation que le Canada entretenait avec les États-Unis d'autant plus qu'il considérait que l'influence américaine dans le monde était « une influence bénéfique, qu'elle était la bienvenue » (Thomson, 1968 :359). Les IDE américains traversaient dorénavant la frontière nordique pour des raisons évidentes. La proximité du marché canadien, les liens culturels, facilités par la langue, l'attrait exercé par certaines politiques du gouvernement et la demande croissante pour les produits américains en étaient les principaux facteurs (Bothwell, 1992). La reconstruction de l'Europe et le maintien de sa capacité militaire étaient aussi devenus des priorités américaines pour accomplir la stabilisation politique et économique du monde. Accessoirement, le plan Marshall permettait au Canada d'accélérer sa sortie de la crise monétaire qui l'affectait à la fin des années 1940 (Plumptre, 1977 : 99)<sup>61</sup>. Ces nouvelles dynamiques économiques représentaient une chance pour le Canada, qui sortait de la guerre en tant que 3<sup>e</sup> économie industrielle du monde, de suivre la même courbe de développement que son voisin en y participant activement. Or, le chemin à parcourir avant que l'économie canadienne devienne aussi compétitive que l'économie américaine demeurait considérable. Blyth (1967) estime que l'industrie canadienne à la fin de la Seconde Guerre avait atteint un niveau comparable à ceux des industries américaine et britannique après la Première Guerre.

Il importe aussi de rappeler qu'au début des années 1950, l'expansion économique passait avant tout par la consommation, l'exploitation et l'exportation des ressources et l'importation de capitaux et de biens manufacturés. L'État intervenait peu dans l'économie

---

<sup>61</sup> Les fonds du plan Marshall ont pu être dépensés au Canada sans être attachés spécifiquement à des produits de provenance américaine.

et ne se mêlait pas des relations entre les travailleurs et les employeurs (Jensen, 1991: 59). Le gouvernement se préoccupait surtout de l'inflation et de la pénurie de main-d'œuvre, plutôt que du plein emploi (Deblock et Zini, 2012 : 418). Selon Berkley Gaynor, un vice-président de J.P. Morgan, la confiance renouvelée envers l'économie par les travailleurs et les consommateurs émanait d'un sentiment de retour à la normalité des relations entre l'État, les consommateurs et les entreprises (Rea et McLeod, 1976). Malgré la publication du Livre blanc sur l'Emploi et le Revenu de 1945, qui manifestait une grande confiance en l'efficacité de politiques keynésiennes de plein emploi, le premier ministre Louis Saint-Laurent demeurait convaincu que le bien-être de la population passait d'abord par le système de libre marché (Lamontagne, 1954). La défense de ce système se fondait sur l'héritage canadien, et à l'avant-plan de celui-ci, sur les notions de progrès et de liberté (Hogan, 1963). Bien que certains services publics fussent fournis par l'État, il demeurait central aux yeux du premier ministre que les entreprises privées jouissent d'une liberté d'action sans intervention de l'État. Saint-Laurent déclarait d'ailleurs en 1953, lors d'une allocution auprès d'industriels :

*I don't think that free enterprise requires that government do nothing about economic conditions. Government can, and I believe government should, pursue fiscal and commercial policies which will encourage and stimulate enterprise and wise government policies can do a lot to maintain the right kind of economic climate<sup>62</sup>.*

Le gouvernement continuait de se percevoir comme auxiliaire aux entreprises. Cela laissait d'ailleurs entendre que l'intervention du gouvernement devait compléter leurs intérêts. L'intervention directe auprès des entreprises était très peu considérée par la classe politique. Les efforts étaient surtout portés sur la libéralisation commerciale multilatérale des marchés et sur l'attraction du capital étranger. L'accroissement des exportations apparaissait d'autant plus nécessaire que l'industrie canadienne devait procéder à une reconversion de son économie (Bonin, 1967 : 94-95).

---

<sup>62</sup> Citation tirée de Rea, K. J. et McLeod (1976), page 71.

Dans ce cadre, C.D. Howe, devenu maître d'œuvre de la reconstruction, était persuadé que la reconversion de certaines industries passait par l'accroissement de l'investissement étranger américain (Bothwell et Kilbourne, 1979). Il constatait que les industries américaines avaient pris une avance importante en termes de productivité et de capacité d'investissement sur les industries européennes et canadiennes. L'exemple de l'achat de Canadair par l'Electric Boat Company, en 1947, illustre bien le type de développement économique à court terme qu'il poursuivait personnellement. Selon lui, cet achat était positif pour l'économie puisqu'il faisait venir une entreprise aéronautique importante au Canada, avec tous les emplois et l'importation de technologie que cela impliquait, en plus de délester le gouvernement d'activités commerciales dans lesquelles il était bien moins expérimenté (Bothwell et Kilbourn, 1979 : 215).

La stratégie de Howe cherchait aussi à profiter de toutes les possibilités commerciales afin de maximiser les exportations canadiennes. S'exprimant devant la Chambre des communes en mars 1949, Howe soutenait que l'effet général du commerce et du développement de l'économie intérieure assurait la sécurité et le bien-être économique à la population. Pour le gouvernement, les exportations constituaient le vecteur de croissance durable et le marché américain était devenu essentiel pour nombre d'entreprises et secteurs économiques canadiens.

Selon les données recueillies par Roger Anderson pour la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, de la fin des années 1920 jusqu'en 1947, les exportations vers les États-Unis représentaient annuellement entre 36 et 38 p. cent de l'ensemble des exportations canadiennes (Rapport Gordon, 1957 : 39). À partir de 1948, ce taux augmenta à 50 p. cent, pour ensuite se stabiliser, deux ans plus tard, à 60 p. cent. Pendant cette période, les investissements étrangers américains doubleraient en valeur (Azzi, 1999). Soixante-dix pour cent de ceux-ci se destinaient aux secteurs des pâtes et papiers, miniers et pétrolier (Aitkens, 1959). Ce dernier attira la moitié du capital américain entrant au Canada entre 1946 et 1953 (Clements, 1977 : 84).

Cet accroissement des exportations et des IDE se produisait à un moment où la demande mondiale en ressources primaires fructifiait<sup>63</sup>. Le déclenchement de la Guerre de Corée, en 1950, a eu de telles répercussions sur l'inflation que le gouvernement a été forcé de prendre action pour limiter le crédit. À tel point que les besoins croissants pour certaines ressources naturelles aux États-Unis devinrent, au début des années 1950, une source d'angoisse pour le gouvernement américain. Celle-ci est formulée explicitement dans le rapport de la Commission Paley publié en 1952. Or, des vingt-neuf ressources naturelles identifiées dans le rapport, douze étaient présentes en grande quantité au Canada<sup>64</sup> (Clements, 1977 : 84). Les Américains voyaient le Canada comme un allié naturel, un voisin beaucoup moins étranger que les autres. À preuve, le Canada été pleinement intégré à la stratégie américaine de soutien à la croissance économique, pour laquelle la modernisation de la Voie maritime du Saint-Laurent était la pierre angulaire<sup>65</sup>. Pour le Canada, les retombées étaient intéressantes. L'exploitation des ressources naturelles favorisait les investissements dans leur transformation au Canada. Outre les secteurs pétrolier et gazier, de nouvelles industries, constituées grâce aux capitaux étrangers, se concentrèrent dans les secteurs miniers (fer, nickel, aluminium, uranium), les pâtes et papiers et l'énergie. Les secteurs manufacturés du textile, de l'électronique et des matières synthétiques attirèrent aussi des investissements étrangers (Blyth, 1967 : 326).

## 5.2 Une remise en question des IDE au Canada

Pour l'une des premières fois de son histoire, la croissance canadienne, presque ininterrompue dès la fin des années 1940 jusqu'au milieu des années 1950, n'était plus uniquement stimulée par la demande extérieure. L'accroissement de la production, de la

---

<sup>63</sup> Bothwell et coll. (1981 : 51) y rappellent la demande croissante pour le blé canadien en Russie et en Chine et la demande soutenue pour les produits forestiers, miniers (fer, acier aluminium, uranium et autres métaux non ferreux) et pétroliers (pétrole et gaz naturel).

<sup>64</sup> Brunelle (2002) note que des 22 ressources stratégiques identifiées, 19 visaient le Canada. Ce qu'il faut alors comprendre ici est le fait qu'une orientation établie par un gouvernement étranger a eu une incidence fondamentale sur l'économie canadienne.

<sup>65</sup> Ce projet était d'ailleurs décrit, par Louis Saint-Laurent, comme un projet raisonnable d'édification de la nation (Thomson, 1968 : 353).

consommation intérieure et des importations constituaient les moteurs économiques qui ajoutaient au passage de la pression sur le déficit du compte courant canadien. Couplée à la forte demande de ressources naturelles aux États-Unis, la croissance des capitaux étrangers au Canada a été à l'origine d'une longue période de débats sur la nature et les effets de l'investissement direct étranger au Canada et l'influence des États-Unis. L'un de discours les plus courants chez les économistes canadiens, à cette époque, concernait la nécessité d'importation du capital pour maintenir le niveau de vie des Canadiens. Le financement de la croissance économique demandait beaucoup plus de capitaux que le Canada en possédait, tandis que la demande européenne pour les produits canadiens n'était pas suffisamment importante pour soutenir le rythme des exportations (Hart, 2005). L'attitude positive des économistes canadiens à l'égard de l'investissement étranger était aussi liée à l'accroissement du déficit commercial canadien à partir des années 1950. Les exportations ne contrebalançaient plus les importations, générant en contrepartie une entrée de capitaux étrangers. Sans l'accès à de nouveaux marchés, il paraissait difficile pour le Canada de soutenir financièrement une hausse des importations à plus long terme. Le secteur financier canadien se montrait aussi très ouvert aux IDE dans les secteurs industriels. En optant pour un maintien de la prospérité, la position la plus consensuelle était d'encourager les négociations commerciales internationales.

Avant 1955, l'attitude des hommes d'État et grands industriels canadiens quant à l'afflux de capitaux américains dans l'économie canadienne était aussi généralement positive (Côté, 2012). Pour Gordon R. Ball, président de la Banque de Montréal au début des années 1950, les investissements étrangers au Canada favorisaient la mise en valeur des ressources canadiennes. L'ouverture aux capitaux étrangers ne pouvait donc qu'être positive pour l'économie. De nouveaux investissements de filiales américaines ou britanniques allaient aider à fournir le marché national et à corriger par le fait même le déséquilibre commercial. Blyth (1967 :325) rappelle :

*qu'un des plus importants évènements d'ordre économique survenus au Canada après la Seconde Guerre a été la découverte du pétrole à Leduc, en Alberta. C'est là qu'a débuté l'une des plus importantes exploitations d'une*

*ressource naturelle qui a entraîné de fortes répercussions sur le revenu national et la balance des paiements canadiens.*

Pour le gouvernement, une politique d'ouverture au commerce et d'accueil des investissements étrangers se justifiait par l'anticipation de résultats sur les revenus et sur l'emploi (Azzi, 1999 :35). Bien que Howe acceptât l'héritage protectionniste canadien, il était avant tout un libéral. À la tête du ministère du Commerce à partir de 1948, il encouragera l'intégration économique entre le Canada et les États-Unis et la nécessaire prédominance de l'entreprise dans la prise en charge du développement économique (Nerbas, 2013). Dans son discours du trône en 1953, le premier ministre Saint-Laurent vantait cette position en soutenant que « *la meilleure façon pour les nations d'assurer leur puissance et leur sécurité économiques consiste à recourir à des programmes plus libéraux en matière de commerce extérieur et de placements à l'étranger* »<sup>66</sup>.

Le parti conservateur de l'époque voyait aussi, dans l'apport des IDE au Canada, un vecteur de stimulation de l'économie et de solidification des structures financières canadiennes. Suivant cette interprétation, le ministre des Finances de l'époque, Douglas Abbott, soutenait dans son énoncé budgétaire de 1953 que le Canada se situait « dans l'heureuse posture de pouvoir attirer des capitaux d'entrepreneurs portefeuellistes étrangers »<sup>67</sup>. Les capitaux américains devaient permettre d'accroître les exportations de biens manufacturés tout en remplissant un rôle macroéconomique, tant sur la balance commerciale que sur les revenus de l'État, le niveau de l'emploi ainsi que la réduction de la pauvreté. Les capitaux étrangers avaient notamment contribué à l'essor de grandes entreprises minières, et à faire de Toronto le centre du monde minier, tandis que quelques grandes entreprises canadiennes (Alcan, Noranda) formaient le tissu industriel canadien. Des régions rurales, notamment le long de la voie maritime québécoise, connaissaient aussi une période de prospérité économique sans précédent.

---

<sup>66</sup> Discours du trône, 1953, [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

<sup>67</sup> Ibid

Le gouvernement réalisait toutefois que la concurrence des entreprises étrangères s'intensifiait par la reprise des activités industrielles dans les pays européens. L'effort de reconstruction, qui avait bénéficié largement au Canada, n'avait toutefois pas entraîné un accroissement de la compétitivité des firmes canadiennes. Si, aux dires du ministre Abbott, l'intervention du gouvernement n'était pas considérée comme un remède aux problèmes de l'industrie canadienne, notamment en ce qui concerne le coût de revient des produits manufacturés, le gouvernement admettait que l'impact de la perte de compétitivité des entreprises canadiennes pourrait se répercuter sur les niveaux d'exportation et d'emploi. Cela dit, bien qu'il en reconnût les conséquences, le discours et les actions du gouvernement se sont avérés être très rarement motivés par ces préoccupations; avant 1955, que ce soit dans les discours du trône ou les discours du budget, l'enjeu du contrôle étranger était effacé par d'autres enjeux relatifs aux relations commerciales, à la monnaie de même qu'à la compétitivité des entreprises canadiennes.

L'augmentation massive des IDE suscitait pourtant une méfiance au sein de la population canadienne, nourrie notamment par les positions nationalistes du CCF. La crainte d'un trop grand contrôle externe des actifs stratégiques canadiens alarmait certains politiciens canadiens et alimentait les débats populaires quant aux conséquences de ce phénomène. Selon Kari Levitt (1972 : 11) : « les premières manifestations d'inquiétudes relativement au contrôle exercé par les grandes sociétés américaines se produisaient notamment par la constatation que le boom des années 1950 n'entraînait pas d'augmentation du revenu per capita ». Certains politiciens, entrepreneurs et commentateurs économiques soutenaient que la libéralisation des échanges, sans un soutien de l'État aux entreprises canadiennes, générerait une baisse du nombre d'entreprises manufacturières de propriété canadienne (Azzi, 1999 : 60). Les pressions populaires réagissaient aussi aux décisions de certaines entreprises américaines présentes au Canada dont le contrôle sur les ressources naturelles nationales devenait de plus en plus important. Howe, lui-même, manifestait une certaine préoccupation à l'égard de la magnitude de la dépendance envers l'étranger de certains projets miniers. De plus, plusieurs entreprises étrangères divulguaient très peu d'information au gouvernement, notamment sur l'étendue de leur propriété dans leurs

filiales canadiennes. Elles avaient en outre tendance à mettre à la tête de leurs filiales des dirigeants de leur pays d'origine et étaient davantage concernées par les besoins de la maison-mère que par l'intérêt de l'économie canadienne (Bothwell et Kilbourn, 1979 : 274).

Au milieu des années 1950, une série d'évènements a provoqué des questionnements chez certaines élites politiques et économiques par rapport au laxisme du gouvernement libéral envers les grandes firmes américaines<sup>68</sup>. Le projet de pipeline transcanadien mené par Howe n'aida certes pas le parti libéral en ce sens; bien qu'il eût soutenu devant la Chambre des communes, en 1951, que le projet serait entièrement sous contrôle canadien (contrôle commercial du pétrole, contrôle territorial et contrôle législatif), il accepta rapidement un financement étranger. L'attitude complaisante de Howe envers les financiers étrangers ainsi que les dépassements de coûts récurrents renforçaient les attaques de l'opposition, qui réclamait la mise en place d'une commission parlementaire. À partir de 1955, les débats à la Chambre des communes s'intensifièrent sur le sujet du contrôle étranger. Le député conservateur Edmund Fulton accusa notamment les libéraux de ne pas s'inquiéter outre mesure de la domination des États-Unis au Canada; domination qu'il qualifia d'à la fois économique et politique<sup>69</sup>. Il reprenait alors les propos de l'ambassadeur américain Robert Douglas Stuart, publiés dans le *Globe and Mail*, qui trouvait « extraordinaire l'inquiétude des Canadiens par rapport au contrôle des ressources par les entreprises américaines ».

Pour l'opposition, l'enjeu n'était pas de savoir si les capitaux étrangers étaient nécessaires ou non à l'économie canadienne, mais plutôt d'établir dans quelle disposition ils devaient être utilisés. Les débats à la Chambre des communes étaient aussi nourris par les données de 1954 du Bureau fédéral de la statistique sur le contrôle américain des industries manufacturières et minières et de l'exploitation pétrolière, qui révélaient une croissance

---

<sup>68</sup> Bothwell et Kilbourn (1979 : 274) font notamment état de la décision de la justice américaine contre Imperial Chemicals et DuPont of Delaware sous la loi antitrust. Cette décision eut comme effet d'interrompre la fusion de leur filiale au Canada, la Canadian Industries Limited (CIL), qui avait joué un rôle important dans l'effort de guerre et dans le développement du programme d'énergie nucléaire canadien.

<sup>69</sup> Débats de la Chambre des communes, 22e Législature, 3e Session : Vol. 3, 1956, page 3108.  
[https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

importante du contrôle américain dans ces secteurs. L'opposition signalait notamment que le minerai de fer extrait des mines canadiennes par les entreprises américaines était ensuite transformé aux États-Unis et enfin réimporté en produits finis au Canada. Les critiques soulevaient, dans ce contexte, le manque d'initiative du gouvernement pour accroître la valeur ajoutée des ressources extraites sur son territoire. Elles tablaient ainsi sur les enjeux de contrôle, par des Canadiens, de l'utilisation des fonds, des réglementations appliquées aux entreprises et de la détermination des intérêts provenant de l'expansion industrielle canadienne.

Le milieu académique commençait aussi à se questionner sur les changements économiques qui se produisaient au Canada. Jacques Parizeau se montrait notamment consterné par la hausse non équivoque du passif brut du Canada vis-à-vis de l'étranger. Selon lui, l'inversion historique du ratio d'investissement direct (7,5 milliards \$ CA) sur l'investissement de portefeuille (5 milliards \$ CA) signifiait un accroissement de 100 p. cent des IDE étrangers entre 1949 et 1955. À cet effet, il concevait qu'une concentration très poussée des investissements directs de capitaux américains dans des secteurs stratégiques permettait aux États-Unis d'agir sur l'orientation et le rythme de croissance de l'économie canadienne (Parizeau, 1956 : 151). Cette concentration entretenait un rapport implicite entre l'accroissement des IDE et l'allure de l'économie canadienne à plus long terme<sup>70</sup>. Elle devait, selon lui, être considérée en se basant sur le caractère spécifique de chaque entreprise américaine établie au Canada, notamment en ce qui a trait à leur mode de distribution des profits, leur taille et leurs ressources plus importantes.

Enfin, il n'y avait pas que les données économiques qui alimentaient l'inquiétude; la prise en compte des intérêts canadiens par les entreprises étrangères alimentait aussi les critiques (Bothwell et coll. 1981). L'exemple le plus frappant de ceci, au cours de cette période, est la piètre réaction d'une entreprise d'extraction de pétrole lors d'un déversement au début des années 1950. Des voix au Canada s'élevaient pour dénoncer les excès des politiciens

---

<sup>70</sup> Il y faisait ainsi état de la distinction entre la propriété et le contrôle des actifs canadiens par les étrangers et le fait qu'il s'agissait du principal changement à l'origine de la perception de menace de l'étranger sur l'économie canadienne.

américains et la dépendance tacite de la politique canadienne envers celle-ci. La méfiance de la population canadienne s'exprimait aussi sous la forme d'une critique du maccarthysme aux États-Unis. Selon Azzi (1999), la mauvaise presse de la politique américaine au Canada influençait la perception négative de la population canadienne envers les Américains, au point où certains d'entre eux-ci, en visite au pays, ressentaient d'emblée une certaine aversion.

Ces différents facteurs ont progressivement engendré des pressions politiques et sociales sur le gouvernement Saint-Laurent. Le désir d'indépendance politique vis-à-vis des États-Unis était couplé à des revendications pour un nationalisme économique. Au sein même du cabinet, C. D. Howe était de plus en plus interpellé par les plus jeunes ministres qui véhiculaient une interprétation différente de l'intérêt canadien envers la propriété étrangère. Ces pressions amenèrent Howe à faire certaines concessions; au milieu des années 1950, il reconnût que l'entreprise étrangère se devait d'avoir une certaine attache avec le Canada. Or, fort de sa confiance en l'État et en ses propres moyens, il croyait qu'aussi longtemps que les entreprises devraient respecter les lois canadiennes et les orientations du gouvernement, la provenance du propriétaire n'aurait aucune importance.

Ses premiers pas vers des politiques plus nationalistes se manifestèrent surtout dans sa politique énergétique. Lors d'un discours prononcé à Chicago le 16 octobre 1956, Howe énumérait une série de recommandations aux industriels et financiers américains qui auraient un impact décisif sur les contours du nationalisme canadien vis-à-vis les IDE. Il recommandait aux industriels américains d'accepter 4 choses : de fournir aux Canadiens l'occasion de participer aux filiales à titre d'actionnaires minoritaires; d'assurer aux techniciens et administrateurs canadiens de meilleure chance d'avancement dans les compagnies contrôlées des États-Unis; de publier régulièrement des renseignements plus complets sur l'activité des filiales; de permettre aux usines des filiales canadiennes d'accroître leurs exportations<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Débats de la Chambre des communes, 22e Législature, 5e Session : Vol. 2, p. 1278, [https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

Les efforts de Howe n'ont toutefois pas été suffisants et les critiques ont finalement eu raison de son style rugueux<sup>72</sup> (Bothwell et coll., 1992). À la Chambre des communes, les questionnements de l'opposition relatifs au contrôle étranger du projet de pipeline transcanadien avaient déjà incité le gouvernement libéral de Louis Saint-Laurent à déclencher une Commission royale d'enquête en 1955 (Côté, 2013 : 248). Walter Gordon, qui avait été approché par le parti libéral au cours de l'année précédente<sup>73</sup>, était intervenu auprès de son ami et ministre des Finances, Walter Harris afin que ce dernier propose la mise sur pied d'une Commission royale d'enquête sur les enjeux économiques au Premier ministre. Cette commission deviendra, dans l'histoire économique canadienne, une étape clé du débat sur la prise de contrôle étrangère des ressources nationales.

### 5.3 Le Rapport Gordon

Suivant le décret du conseil qui l'a institué, la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques (ci-après Commission Gordon) s'est vue confier le mandat, de faire rapport sur « l'essor économique probable du Canada ainsi que sur les problèmes qu'il semble devoir poser ». La tâche de la Commission était donc d'identifier à la fois les mécanismes de préservation de la prospérité économique canadienne et les actions à mettre en œuvre sur le plan économique. Pour y parvenir, le président a rassemblé une vaste équipe d'économistes, de statisticiens et de gens des milieux d'affaires. Le désir étant que le rapport soit complété à l'intérieur de deux ans, son président Walter Gordon ainsi que ses commissaires se sont rapidement affairés à visiter le pays d'est en ouest. Ils ont produit une analyse détaillée des effets de la nouvelle conjoncture économique et commerciale canadienne. Les projections économiques spécifiques à plusieurs secteurs d'activité s'appuyaient sur un travail statistique, qui a été chaleureusement accueilli. Les recherches économiques publiées en annexe du rapport Gordon, réalisées par des universitaires

---

<sup>72</sup> Tout au long des années 1950, Howe était devenu une cible coutumière de l'opposition en chambre, et ses commentaires jugés arrogants et éloignés de la réalité lui valurent plusieurs critiques.

<sup>73</sup> Il aurait d'ailleurs refusé l'invitation de Saint-Laurent de rejoindre le cabinet puisqu'il lui était incapable de considérer qu'il puisse s'entendre avec Howe sur les questions économiques.

canadiens et américains, ajoutaient également de la crédibilité et une indépendance politique à la démarche.

Ces analyses et études n'ont toutefois eu qu'une influence très relative. Dès le commencement des travaux de la commission, l'enjeu de l'investissement direct étranger et la question des barrières tarifaires étaient considérés par son président comme l'élément fondamental de la raison d'être de la commission (Azzi, 1999). Gordon s'était notamment forgé une opinion tranchée en discutant avec des industriels canadiens au cours des années précédant la commission. Il était notamment d'avis que les grandes entreprises américaines n'arrimaient que très rarement leurs actions à l'intérêt national, et qu'elles étaient en fait déconnectées de la poursuite des objectifs économiques canadiens. L'un des problèmes majeurs, à son avis, était que les grandes entreprises américaines exploitaient les ressources canadiennes, mais employaient très peu de travailleurs canadiens. Il reconnaissait les préoccupations de dirigeants des grandes entreprises canadiennes, qui prônaient à la fois la promotion du rôle de l'entreprise privée comme unité centrale de la construction nationale, et l'instauration de mesures de protection commerciales avantageuses pour les entreprises canadiennes menacées par la concurrence étrangère.

Le portrait introductif de la situation économique canadienne dressé par les commissaires faisait d'ailleurs état d'une foi incontestable dans le libre marché, tout en souscrivant à une nécessaire intervention de l'État pour défendre l'identité nationale. Les commissaires étaient en outre bien conscients que le sillon du libéralisme classique butait sur de nouvelles réalités telles que : le progrès technique de grande envergure, le plein emploi et le contrôle de l'inflation. Ils considéraient comme : « le devoir primordial des autorités fédérales en matière économique de régler les actions dans les domaines fiscal, monétaire et autres, de façon à assurer une demande très forte et un marché de l'emploi très actif tout en maintenant stable le niveau des prix » (Rapport Gordon, 1957 : 14). Le plein emploi permettait de : « servir les Canadiens, en les préservant du gaspillage d'énergies et de la détresse occasionnée par le chômage ainsi que des injustices et des distorsions causées par l'inflation » (Rapport Gordon, 1957 : 14). Par cela, le rapport embrassait des idées

keynésiennes et voyait en elles la manifestation d'un État fort, qui se tenait au centre de l'économie puisqu'il était peut-être le seul à être réellement en mesure d'en contrôler les variables fondamentales. La conjonction d'une économie tournant à plein régime et d'un accès à la demande extérieure était considérée comme le principal facteur économique relatif aux objectifs de prospérité de la nation. Apparemment simpliste, l'exposition de ces deux facteurs révèle pourtant, par les analyses économiques parallèles, une complexification de la nature de la stimulation économique. Selon les commissaires, bien que :

*la demande extérieure soit, peut-être encore, le principal aiguillon de notre expansion économique, les stimulants qui l'animent sont maintenant fort divers. En effet, tantôt c'est la dépense de l'État qui semble exercer l'influence principale, tantôt ce sont les dépenses de consommation qui jouent le premier rôle, tantôt c'est une vague d'investissements qui déferle durant de longues périodes, soit sur les industries extractives et sur la fabrication primaire, soit sur la fabrication secondaire. Si les stimulants de l'expansion sont maintenant variés, aucun ne doit nécessairement perdre beaucoup de son importance relative à mesure que d'autres viennent s'exercer. En outre, diverses formes d'activité économique agissent les unes sur les autres de façon plus complexe qu'autrefois. Enfin, le processus économique semble aujourd'hui trouver en lui-même sa force et son élan beaucoup plus qu'aux stades de notre croissance économique où le pays laissait porter son effort sur la production de matières brutes. (Rapport Gordon, 1957 : 77)*

Le rapport faisait aussi état des nouveaux cadres institutionnels qui liaient la croissance économique à l'ouverture des marchés, à la fourniture de services sociaux et à l'instauration d'un contexte économique prévisible. Dans ce contexte, les commissaires concevaient que l'économie canadienne était choyée d'avoir tant de ressources naturelles à sa disposition, et que le gouvernement devait miser sur les exportations de celles-ci. Ils percevaient aussi des changements dans la structure de l'économie canadienne, avançant que la croissance économique passerait éventuellement par l'exportation de produits

manufacturés puisque : « notre petit marché constitue le principal handicap de notre fabrication secondaire vis-à-vis des produits étrangers. À mesure que notre marché grandira, notre fabrication devrait normalement pouvoir bénéficier de toutes les économies de la fabrication en grand » (Rapport Gordon, 1957 :254).

Les commissaires ne manquaient pas de soulever l'accélération vertigineuse des investissements directs étrangers, surtout américains<sup>74</sup>. On projetait que la demande en matières premières aux États-Unis demeurerait forte pour les trente prochaines années, ce qui laissait croire que la volonté des firmes américaines d'exploiter les ressources naturelles canadiennes n'allait pas s'essouffler de sitôt. Le plus préoccupant, aux yeux des commissaires, concernait la concentration<sup>75</sup> de ces investissements dans certains secteurs stratégiques, plutôt que la proportion des investissements étrangers sur les investissements totaux canadiens. Le rapport fait également part de nombreuses inquiétudes quant à la disjonction de l'intérêt des entreprises étrangères par rapport à l'intérêt de la nation canadienne :

*À la source de l'inquiétude des Canadiens se trouve sans doute un vieux et profond sentiment d'insécurité vis-à-vis des États-Unis, pays qui nous est un voisin amical, mais combien plus grand et plus puissant que nous. On s'alarme à la pensée que notre économie s'intégrera forcément de plus en plus à celle des États-Unis à mesure que les capitaux américains occuperont une situation toujours plus prépondérante dans les secteurs dynamiques que sont l'extraction et la fabrication. On craint que cela ne mène à la domination économique du Canada par les États-Unis et, éventuellement, à la perte de son indépendance*

---

<sup>74</sup> Ils définissaient les investissements directs américains comme des investissements directs dans des filiales de sociétés américaines, dans des filiales canadiennes appartenant en exclusivité ou pour une part majoritaire à des sociétés américaines ou encore dans des sociétés canadiennes appartenant pour plus de la moitié de leurs actions à des citoyens des États-Unis, mais n'ayant pas de société mère outre-frontière. (Rapport Gordon 1957 : 40)

<sup>75</sup> Le rapport relate entre autres qu' « au début de 1955, la valeur comptable des sociétés canadiennes dont la haute direction était aux mains de citoyens des États-Unis représentait 68 p. 100 des investissements dans l'industrie pétrolière, 51 p. 100 des capitaux immobilisés de l'industrie chimique, 95 p. 100 des investissements dans l'industrie de l'automobile et de pièces d'automobiles et 45 p. 100 des capitaux investis dans l'industrie de la pâte et du papier; et tous ces pourcentages ont augmenté depuis lors » (Rapport Gordon, 1957 : 42).

*politique. Cette crainte influe dans une certaine mesure, sur le climat politique de la vie canadienne (Rapport Gordon, 1957 : 406).*

Gordon craignait en outre qu'une trop importante concentration des investissements directs américains provoque des tensions économiques qui pourraient mener à des actions extrêmes par des Canadiens (Azzi, 1999 : 52).

Du rapport ressort un certain paradoxe entre les objectifs de stimulation de l'exploitation et de l'exportation des ressources et le développement d'une industrie canadienne compétitive. En outre, l'ambiguïté de la position des commissaires reflète leur incapacité à réellement saisir lequel des deux mécanismes économiques, la concurrence ou la concentration par la spécialisation, était le plus avantageux d'un point de vue sociétal. Ils proposaient, à ce titre, de poursuivre le modèle de développement économique déjà tracé par les entreprises américaines en y insérant, de force, des Canadiens ou des entreprises canadiennes. Le reste de l'analyse économique des commissaires était, en somme, d'orientation libérale et se concentrait spécifiquement sur les normes et institutions relatives à une économie de marché. L'investissement étranger était jugé nécessaire pour soutenir la croissance économique, tandis que les commissaires constataient les effets positifs de la grande entreprise moderne sur l'économie canadienne.

Les recommandations de la commission soutenaient qu'une prise de contrôle des ressources canadiennes par des Canadiens pourrait permettre de préserver l'intérêt national. L'accent était donc mis sur la direction des filiales étrangères, sur l'acquisition de biens et de services canadiens par les filiales étrangères, sur la connaissance plus approfondie de leurs activités par la population et sur une nécessité de faire participer des Canadiens au capital-actions<sup>76</sup> (Rapport Gordon, 1957 : 409). De plus, il demeurait pertinent, selon eux, « qu'une partie des capitaux placés dans l'extraction et la fabrication s'associent à nos capitaux et à nos entreprises » (Rapport Gordon, 1957 : 409). Le but était que des Canadiens soient en position décisionnelle au sein des filiales, tant dans les conseils

---

<sup>76</sup> Établi, en recommandation, à 25 %

d'administration qu'au sein des directions, afin qu'elles puissent refléter plus adéquatement l'intérêt général de la nation.

### 5.3.1 Politisation des recommandations du rapport Gordon

Ces recommandations ont été reçues par plusieurs économistes comme un réel affront à la mécanique de l'économie de marché. L'un des plus critiques a été Harry Johnson, célèbre économiste libéral canadien expatrié aux États-Unis, qui en dénonçait l'illogisme économique. En général, le milieu économique soutenait l'idée qu'un contrôle plus restreint des IDE mènerait à une diminution de la croissance économique, ce qui était en fin de compte contraire aux principaux objectifs économiques mentionnés dans le rapport. Le transfert de la propriété des entreprises étrangères à des Canadiens était aussi dénoncé, puisque rien ne supposait qu'une part minoritaire de propriété pouvait permettre un plus grand contrôle décisionnel. Des questions fusèrent quant à la provenance des capitaux qui soutiendraient cette mesure. Des voix s'élevèrent pour demander que la préservation de l'intérêt national soit de la compétence des gouvernements, et non des entreprises, puisque transférer ainsi cette prérogative aux entreprises et surtout, à quelques individus ne garantissait nullement que l'intérêt national serait protégé (Azzi, 1999 : 54).

Pour maintes raisons, les conclusions du rapport préliminaire publié avant les élections de 1957, ont été rejetées par le Parti libéral, qui était alors en difficulté à la veille des élections. Le Parti conservateur de Diefenbaker, quant à lui, utilisera certaines idées phares du rapport dans ses discours, notamment celles qui prônaient que les IDE devaient servir l'intérêt national et la reprise du contrôle des ressources canadiennes (Azzi, 1999)<sup>77</sup>. On comptait ainsi tirer profit d'une perception selon laquelle le parti libéral du Canada, au pouvoir pendant plus de vingt ans, œuvrait pour la classe dirigeante et provoquait la perte de l'identité canadienne. Il ressortait du rapport que le Canada demeurerait principalement entretenu par l'attrait de l'exploitation des ressources naturelles, l'intervention de l'État

---

<sup>77</sup> Le contrôle de plusieurs secteurs économiques stratégiques restait littéralement dominé par les firmes étrangères; l'industrie automobile (95 p. cent), caoutchouc (92 p. cent), gaz et pétrole (75 p. cent), pâtes et papier (42 p. cent) (Bothwell, 1992).

dans les projets d'infrastructure et l'apport d'investissements étrangers. Une certaine disjonction s'opérait entre les secteurs économiques exportateurs, de plus en plus intégrés aux capitaux américains et les autres secteurs économiques, peu compétitifs vis-à-vis de l'étranger. Le secteur manufacturier se situait à cheval entre les deux, puisqu'il attirait de plus en plus les capitaux américains.

À la fin des années 1950, après l'élection des conservateurs de Diefenbaker, l'État se montrait confiant dans sa capacité à manier les leviers nécessaires au contrôle des facteurs macroéconomiques afin d'éviter des périodes de fluctuations cycliques. Le gouvernement de Diefenbaker ne changea toutefois pas l'approche générale de l'État en matière de dépenses publiques. Les enjeux économiques devaient être contrôlés par « des efforts puissants en vue de favoriser l'expansion du commerce »<sup>78</sup>. Le parti conservateur prônait l'intensification des efforts de planification économique, en mettant l'accent sur la production manufacturière et les problématiques des entreprises (Atkinson et Coleman, 1989 : 17). Dès son entrée au pouvoir, Diefenbaker fit l'éloge du Commonwealth et entreprit une série de rencontres avec les pays de la cette communauté.

L'idée de la Politique nationale continuait de frapper l'imaginaire tandis que la brève période de ralentissement économique à la fin des années 1950 pavait la voie à un retour de l'économie exportatrice de ressources et du rôle interventionniste de l'État. La stimulation de l'initiative privée et la complémentarité de celle-ci dans certains secteurs d'activité s'accompagnaient dorénavant d'une conscience aigüe des effets du chômage et de l'inflation sur la société. George Grant voyait dans ces changements l'expression du renouveau du nationalisme canadien, bien qu'il fût finalement, selon lui, éphémère<sup>79</sup>. Ce nationalisme s'entremêlait à la forte propension, dans les milieux politiques, à prôner un rôle plus élargi de l'État dans l'économie, comme recommandé par la commission Gordon. Cette propension se démarquait de la conception libérale plus traditionnelle du parti du

---

<sup>78</sup> Discours du trône, 1958, [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

<sup>79</sup> Grant fit d'ailleurs une critique acerbe de Diefenbaker, qu'il pourfendait d'être finalement qu'à la solde des Britanniques, plutôt que de poursuivre la voie du populisme.

même nom, qui ne se gênait pas à cette époque pour responsabiliser les entreprises face à leur manque de compétitivité.

L'analyse des discours du budget et des discours du trône de cette époque révèle une conception bien particulière de l'économie par le parti libéral du Canada. Howe était très proche des entrepreneurs, mais il semblait l'un des seuls au sein du gouvernement à alimenter cette proximité. Pendant qu'il maintenait un plein contrôle politique sur les grandes industries et les grands projets d'infrastructure, le reste du gouvernement semblait peu préoccupé par le développement industriel. Dans son premier discours sur le budget (1958), le ministre des Finances, Donald Fleming, énonça les objectifs généraux du gouvernement. Ceux-ci comprenaient notamment cinq points :

- 1. Assurer l'expansion, la diversification, le meilleur équilibre et la plus grande stabilité de notre commerce avec tous les pays;*
- 2. Étendre et renforcer les rapports commerciaux et économiques du Canada avec le Commonwealth;*
- 3. Appuyer et favoriser le respect du droit, de l'ordre et de l'éthique dans le domaine du commerce international; respecter l'esprit et la lettre des engagements internationaux et être prêts à défendre nos droits et intérêts s'ils sont menacés ou méconnus;*
- 4. Reconnaître les besoins légitimes des producteurs canadiens et les protéger contre des pratiques commerciales inéquitables;*
- 5. Favoriser l'expansion équilibrée de tous les secteurs de l'industrie et de l'agriculture canadienne.*

Deux autres enjeux étaient aussi spécifiés : le déséquilibre de la balance des paiements et l'investissement étranger. L'un n'allant pas sans l'autre, il y avait une préoccupation que l'entrée d'investissements étrangers augmenterait la dette étrangère canadienne. En même temps, le gouvernement était conscient du lien entre investissement, emploi et taux de change. L'accroissement des exportations devenait alors le remède à plusieurs maux qu'entraînaient les changements économiques internationaux. La courte récession de 1958,

qui avait fait décliner l'investissement privé, poussa le gouvernement conservateur à accroître ses dépenses. Les baisses d'impôt, l'accélération des travaux publics, l'exploitation des ressources et la construction d'habitation constituèrent les principaux moyens proposés pour maintenir le niveau d'emploi<sup>80</sup>. La priorité concédée aux exportations faisait alors écho aux avantages compétitifs que le Canada devait préserver sur les marchés étrangers.

Le mouvement politique conservateur canadien et les représentants des milieux d'affaires en étaient alors venus, timidement, à accepter la concordance d'une volonté de justice sociale et le système économique de la libre entreprise. Les milieux d'affaires envisageaient un rapprochement avec l'État, puisque l'immense support populaire dont bénéficiait l'interventionnisme étatique les amenait à croire que toute bataille idéologique sur ce sujet serait perdue d'avance. Se manifestait ainsi, selon Hogan (1963), le retour des vieux principes associés au conservatisme, selon lesquels la relation entre l'État et l'entreprise était axée sur l'idée de partenariat.

L'intervention de l'État canadien dans l'économie, bien que timide, ne s'est pas fait sans certaines adaptations des mœurs et cultures au sein des milieux d'affaires et politiques. L'accroissement du rôle de l'État dans l'activité des entreprises se butait alors à la conception historique de l'entreprise industrielle autonome (Atkinson et Coleman, 1989). Le milieu des affaires demeurait réticent à l'idée que l'État puisse s'ingérer dans le développement de l'industrie. Ce scepticisme n'atteignait que partiellement le milieu politique. L'entrée massive d'investissements étrangers en 1959 souleva des inquiétudes par rapport à la propriété et le contrôle de l'industrie et des ressources canadiennes par des étrangers. De nombreuses dénonciations, de part et d'autre de la Chambre des communes, concernaient l'effet nuisible de l'entrée de capitaux étrangers sur le taux de change ainsi que sur les exportations canadiennes<sup>81</sup>. Les critiques en chambres mettaient en doute la

---

<sup>80</sup> Discours du trône, 1958, [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

<sup>81</sup> Rappelons que le dollar canadien se retrouvait parfois supérieur au dollar américain, ce qui affectait considérablement la balance commerciale et la compétitivité des entreprises canadiennes

capacité du gouvernement conservateur « de renverser la dépendance du Canada envers les États-Unis et de ralentir la vente de l'industrie canadienne aux étrangers »<sup>82</sup>.

Un échange entre le député du CCF Hazen Argue et le député conservateur Henry Frank Jones constitue un bon exemple du type d'échange à propos des investissements étrangers qui se tenait à la Chambre des communes à cette période. Soutenant une position très réfractaire à l'endroit des capitaux étrangers, Argue proposait la création d'une société nationale d'investissement pour favoriser l'utilisation de capitaux canadiens au sein des entreprises canadiennes. En réplique, le député conservateur Henry Frank Jones reprenait une citation d'un discours de Lord Shawcross, de la Société royale d'économie politique de Bruxelles, qui présente un point de vue positif sur les bienfaits des capitaux étrangers :

*Le fait est que l'accroissement de la production, résultat des placements étrangers, joue de plus en plus à l'avantage des pays qui reçoivent des capitaux. Et, ce qui est plus important encore, cette augmentation se répartit sur toute leur économie et se traduit, en général, par des salaires plus élevés, une plus grande mesure d'emploi de leurs nationaux dans des postes de directeurs, techniques ou administratifs, par l'utilisation toujours plus grande de l'entreprise locale pour les services auxiliaires et les fournitures et cela va sans dire, par l'augmentation du rendement de l'imposition régionale. En fait, c'est justement ce processus de répartition du rendement productif des placements étrangers sur toute l'économie nationale qui mènera, en fin de compte, inévitablement à la réduction constante de la participation et de l'influence de l'entreprise étrangère dans l'activité du pays en cause, même si, du point de vue absolu, l'apport de l'étranger semble rapidement s'accroître. [...] À mesure que ce processus prend de l'importance, celle du secteur étranger et son avantage disparaissent dans une certaine mesure et même si les entreprises étrangères continuent à augmenter en nombre, leur participation à l'effort productif tend à diminuer*

---

<sup>82</sup> Débats de la Chambre des communes, 24e Législature, 3e Session : Vol. 2, page 2427, 19 février au 24 mars 1960, [https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates).

*peu à peu. Avec le temps, comme on a pu d'ailleurs le constater aux États-Unis, au Canada et en Australie, et même dans tout le reste du monde industrialisé, la distinction entre les intérêts intérieurs et étrangers reste considérable du point de vue absolu, comme c'est le cas au Canada. Mais malgré le volume important de capitaux étrangers placés au Canada, personne ne prétendra que ce pays n'a pas gardé toute son indépendance, tant du point de vue économique que politique. [...] Il n'est sans doute pas étonnant de constater que l'importance du secteur étranger de l'économie nationale éveille fréquemment de graves inquiétudes, exploitées d'ailleurs par les communistes, juste au moment où cette participation étrangère est, relativement parlant, sur le point de se résorber. Il est souvent difficile de comprendre que ce sont ces mêmes entreprises étrangères qui, tout en paraissant faire obstacle au progrès régional, créent souvent, du moins dans une certaine mesure – et même souvent dans une très forte mesure – le climat propice à l'expansion de l'économie régionale ainsi que de nouvelles possibilités et que si on leur permet de continuer cet apport d'expérience productive et de nouveaux débouchés, ces entreprises aideront effectivement à équilibrer l'activité économique et à l'influencer dans le sens de l'intérêt national. Tel a, en réalité, été le cas de tous les pays industriels qui se sont d'abord fiés au capital étranger.* <sup>83</sup>

On perçoit facilement à quel point les propos de Shawcross tranchaient avec les préoccupations des milieux politiques canadiens de l'époque. Jones plaidait d'ailleurs que ces propos, plutôt ouverts envers l'IDE, provenaient d'un homme qui avait occupé un poste important dans un gouvernement socialiste.

Dans la même veine, le ministre du Commerce, Godron Churchill, insistait pour relativiser l'impact des investissements étrangers au Canada. Selon lui, malgré la hausse des

---

<sup>83</sup> Débats de la Chambre des communes, 24e Législature, 3e Session : Vol. 2, page 2436 (19 février au 24 mars 1960), [https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

investissements, elle était inférieure à la hausse de productivité à la même période. Il insistait pour rappeler la solidité de l'économie canadienne plutôt que de sa vulnérabilité envers l'étranger<sup>84</sup>. Il faisait alors référence au fait que la situation de l'économie canadienne au début des années 1960 était bien différente de celle qui prévalait quinze années auparavant. Le rôle du secteur tertiaire sur le PIB total s'était accru de près de 10 p. cent, tandis que la part du secteur manufacturier et de l'agriculture enregistrait une baisse relative (Bonin, 1967 : 97). De plus, les placements canadiens à l'étranger et les placements étrangers au Canada avaient augmenté sensiblement depuis la guerre<sup>85</sup>.

Ainsi, quelques années après être entré au gouvernement, le parti conservateur de Diefenbaker ne se montrait plus aussi réfractaire à l'égard des capitaux et entreprises étrangères qu'il l'avait laissé présager auparavant. En chambre, ses députés y reconnaissaient de bons côtés sur le plan de nouveaux emplois, de nouveaux débouchés industriels, de nouvelles technologies, ainsi que l'accès à de nouveaux marchés étrangers. Le parti conservateur concevait l'afflux d'investissements étrangers comme une preuve de l'attractivité des ressources canadiennes et de la confiance des investisseurs envers les perspectives économiques au Canada. En parallèle, Diefenbaker maintenait la conviction que l'absence de contrôle des investissements étrangers entraînait un développement économique inégal (Campbell, 1987).

La recherche d'un compromis politique sur l'intervention de l'État dans l'économie et de facteurs assurant une moins grande vulnérabilité de l'économie canadienne aux fluctuations économiques extérieures occupa prioritairement le gouvernement de Diefenbaker dans la seconde portion de son mandat. Dans son discours du budget de 1960, Fleming insistait pour que le gouvernement accueille : « avec satisfaction le capital étranger si, une fois ici, il consent à se comporter comme du capital canadien et non comme du capital étranger. Ces deux dernières années, il est devenu de plus en plus évident, dans de

---

<sup>84</sup> Churchill reconnaissait toutefois que les investissements étrangers se concentraient dans trois secteurs : pétrole et gaz, minerais et manufacturier.

<sup>85</sup> En chambre, le ministre du Commerce, Gordon Churchill, soutenait qu'en 1959, la dette nette étrangère du Canada s'élevait à 15 milliards, comparativement à 4 milliards en 1945, ce qui équivalait à 44% du PNB.

nombreux secteurs, que le capital étranger dans notre pays est de plus en plus conscient de ses responsabilités sur le plan canadien ».

Dès 1960, le gouvernement dévoilait une série de mesures ayant pour objectif d'accroître le rythme de l'industrialisation et de la productivité, de renforcer les secteurs manufacturiers et de hautes technologies, d'encourager une distribution économique plus équitable, tout en diminuant la dépendance de l'économie canadienne envers les États-Unis (Campbell, 1987 : 132). Sur le plan énergétique, le gouvernement créait l'Office national de l'Énergie en 1959 et la Politique nationale du pétrole en 1961, destinés à encourager l'industrie pétrolière de l'Ouest à se développer en fonction des besoins du marché national (Lalonde, 1991 : 66). Dans la foulée des recommandations du rapport Gordon, le gouvernement conservateur mettait en place deux institutions, que reprendront plus tard à leur compte les gouvernements successifs. La première a été le Conseil national de la productivité<sup>86</sup>. Instauré en 1961, il devait faciliter la croissance de la productivité dans le but d'améliorer la position concurrentielle du Canada sur les marchés étrangers (Phidd, 1975). La Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers (CALURA) a été la seconde. Elle visait à :

*recueillir des données financières et autres renseignements relatifs aux affaires des corporations et des syndicats ouvriers qui exercent une activité au Canada. De tels renseignements se révélaient nécessaires pour déterminer d'une part, le degré et les conséquences de l'appartenance des corporations à des personnes ne résidant pas au Canada et la direction qu'elles y exercent et, d'autre part, l'ampleur et les répercussions de l'affiliation de Canadiens à des syndicats ouvriers internationaux. (Ministère du Commerce, 1964).*

Cette loi, votée en 1962, permit d'obtenir des informations sur les ventes, les actifs et le degré de contrôle étranger de toutes les entreprises étrangères au Canada ayant un chiffre d'affaires surpassant un seuil prédéterminé (Rugman, 1990 : 23). Ces actions ont été accompagnées d'autres mesures ciblant les entreprises étrangères; on adopta par exemple

---

<sup>86</sup> Il sera remplacé en 1963 par le Conseil économique canadien.

un règlement pour les obliger à s'assurer auprès d'assureurs canadiens. Le gouvernement tenta aussi de favoriser l'accroissement de la production et de l'emploi au sein des industries de la transformation et de la fabrication, dont plusieurs étaient contrôlées par des étrangers. Des programmes furent annoncés, dont le retour du double amortissement, une diminution de l'imposition, une aide à la recherche scientifique et à l'embauche de main-d'œuvre.

À la fin de son mandat, Diefenbaker se montrait résolu à entretenir un climat propice aux placements étrangers en suscitant toutefois un plus grand niveau d'engagement des filiales étrangères au Canada. En 1962, de nombreuses mesures annoncées par le ministre Fleming mettaient une pression additionnelle sur les entreprises industrielles afin qu'elles « augmentent leur efficacité, accroissent de l'embauchage, améliorent les chances de concurrence du Canada et ne se laissent pas devancer par les méthodes techniques et scientifiques les plus avancées »<sup>87</sup>. Diefenbaker et son ministre des Finances portaient une attention particulière aux soutiens financiers gouvernementaux afin de ne pas avantager les entreprises étrangères au détriment des entreprises canadiennes (Bonin, 1967 : 118)<sup>88</sup>. Le gouvernement fédéral souhaitait ainsi encourager les entreprises nationales et les filiales étrangères à investir dans la recherche au Canada. Il instaurait aussi des crédits d'impôt à la recherche industrielle, tout en réduisant son taux d'imposition sur les profits des sociétés de 9 p. cent (Dehem, 1968 : 165).

Le retour au pouvoir des libéraux en 1963 signifia de prime abord le retour aux politiques d'intégration commerciales avec les États-Unis, mais cette fois dans un contexte où le gouvernement canadien semblait bien plus disposé qu'auparavant à intervenir dans l'économie. Dans son premier discours du trône, le premier ministre Lester B. Pearson traça le lien entre le progrès et l'ouverture commerciale. Il insista sur le fait que :

*la meilleure façon pour les nations d'assurer leur progrès économique, c'est d'adopter des politiques qui réduisent sans cesse les entraves au commerce.*

---

<sup>87</sup> Discours du trône, 1962. A noter qu'une crise économique frappait le Canada cette même année.

<sup>88</sup> Il souhaitait notamment que la recherche soit effectuée au Canada plutôt qu'à l'étranger. Le gouvernement conservateur proposa notamment en 1962 d'amortir sur un an les dépenses de recherche.

*Il est non moins important d'appliquer des politiques qui favorisent le développement économique des nouvelles nations, l'expansion du commerce des produits de base à des prix relativement stables et l'amélioration des paiements internationaux<sup>89</sup>.*

Il faut toutefois rappeler que l'arrivée du gouvernement Pearson au pouvoir s'est faite en état minoritaire. Il se devait de conjuguer ses décisions avec le nouveau parti démocratique (NPD)<sup>90</sup>. Ce dernier préconisait surtout la centralisation et la planification de l'économie par l'État, notamment par l'entremise d'une substitution de la production de biens ou de services par des sociétés d'État. Le NPD mettait d'ailleurs une pression de plus en plus forte pour que l'État fédéral fournisse des services sociaux et accroisse le rythme de développement de l'économie (Teeple, 1972 :241). Quand bien même les idées « socialistes » au Canada demeuraient à la marge de la conjoncture politique, au début des années 1960, il apparaît clair qu'en l'espace d'une dizaine d'années, la perception généralisée du rôle de l'État dans l'économie s'était transformée. L'inégalité interprovinciale des revenus et des coûts des services publics, imputables principalement à la plus ou moins grande densité démographique des provinces et à une surspécialisation économique de certaines régions, posaient un problème délicat de répartition spatiale des services publics ainsi que de la gestion des revenus et emplois régionaux (Dehem, 1968 : 172). Ces enjeux requéraient du gouvernement d'accroître la taille de l'État et d'augmenter les services aux citoyens. C'est dans cette foulée que le gouvernement Pearson a introduit les grands programmes sociaux en matière de santé, d'éducation, d'aide sociale et de réduction des disparités économiques régionales. Les actions du gouvernement fédéral s'arrimaient, selon Campbell (1991 : 9), à une volonté de poursuivre les politiques de haut niveau d'emploi par un déploiement de politiques dites structurelles. Ces politiques deviendront le fondement de l'intervention plus active du gouvernement fédéral dans l'économie au cours de cette décennie.

---

<sup>89</sup> Discours du trône, 1963, [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

<sup>90</sup> Anciennement le CCF, il demeurait fortement influencé par le nouveau libéralisme social keynésien, représenté en Amérique par J. K. Galbraith

C'est aussi au cours de cette époque que s'instauraient de « nouvelles formes de régulation, de nouveaux mécanismes économiques et sociaux rendant possible une relance durable de l'accumulation. » (Noël, 1987, 114) L'économie dite mixte, rapprochant l'État et les divers milieux économiques, était vue comme une voie d'avenir qui apporterait la stabilité et la prospérité. Elle répondait à la crise économique des années 1930, qui demeurait présente dans l'imaginaire collectif. Les chefs d'entreprise et les représentants des milieux d'affaires avaient pour la plupart vécu cette période et se montraient généralement en accord avec le principe keynésien de volonté de contrôle par l'État des facteurs de fluctuation macroéconomique. La nécessité de poursuivre la croissance économique justifiait en outre certaines des actions du gouvernement.

Pearson nomma, en 1963, Walter Gordon au ministère des Finances. De l'aveu de Hart (2005), cette nomination avait pour objectif de répondre aux sentiments nationalistes ambiants. Or, Gordon manifestait aussi une certaine confiance dans l'ouverture internationale ainsi que dans la collaboration entre États pour assurer la prospérité de l'économie et la fierté nationale. La crainte sous-jacente à cette ouverture demeurait, selon lui, le risque du contrôle des actifs et ressources canadiennes par des étrangers. Malgré tout, il faisait preuve d'une certaine ouverture aux investissements de portefeuille, reconnaissant que ces derniers avaient permis au Canada d'atteindre un niveau de vie relativement élevé en très peu de temps<sup>91</sup>.

Dans son premier discours du budget, Gordon énumérait trois principaux problèmes auxquels faisait face l'économie canadienne : le chômage, le déficit budgétaire et le déficit continu des paiements internationaux. Ce dernier enjeu était, selon lui, lié à la maîtrise de l'économie par les étrangers. Gordon concevait qu'il était de la responsabilité du gouvernement de s'assurer que l'économie demeure aux mains de Canadiens. Ses objectifs étaient aussi d'accroître sensiblement les exportations et de substituer des importations dans le but de réduire le chômage ainsi que le problème de la balance des paiements. Il se disait convaincu d'un avenir radieux pour l'industrie canadienne, réalisable avant la fin des

---

<sup>91</sup> Discours du budget, 1963, <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/index-fra.html>

années 1960. Dans ce contexte, l'investissement étranger était souhaité dans la mesure où l'intérêt canadien était poursuivi. Cet intérêt se définissait en trois points :

- *Les matières premières du Canada devraient être transformées le plus possible au pays, afin de créer des emplois pour les Canadiens et d'aider la prospérité de notre pays.*
- *Des marchés d'exportation devaient être trouvés, sans se soucier des intérêts des sociétés mères ou associées à l'étranger.*
- *L'industrie devait s'efforcer d'acheter ses matières brutes, ses pièces composantes et ses fournitures à des sources canadiennes lorsque celles-ci étaient en mesure de soutenir la concurrence.<sup>92</sup>*

Gordon annonça également en 1963 une série de mesures pour assurer une plus grande représentation canadienne au sein des entreprises étrangères, dans le but d'encourager les étrangers à investir dans de nouvelles entreprises canadiennes dont la propriété serait partagée avec des résidents canadiens. Ces mesures contenaient diverses exemptions fiscales pour les Canadiens et les étrangers, notamment une réduction de l'imposition sur les dividendes payés à l'étranger lorsque la propriété canadienne de la filiale atteignait au moins 25 p. 100. Il imposait également une taxe de 30 p. 100 « lorsqu'une compagnie canadienne inscrite vendait la totalité ou la presque totalité de ses avoirs à un non-résident ou à une société dominée par un non-résident »<sup>93</sup>.

Le gouvernement Pearson créa également en 1963 le ministère fédéral de l'Industrie. Celui-ci devait assurer la dynamisation de l'activité économique dans les régions présentant des taux de chômage chronique ainsi que soutenir l'adaptation de la main-d'œuvre. Outre la création de l'Agence de développement régional, le gouvernement offrait des exemptions d'impôt sur les profits des entreprises canadiennes pendant trois ans ainsi que des possibilités d'amortissement accéléré sur les investissements des entreprises dans les régions à chômage élevé (Dehem, 1968 : 181). D'autres agences gouvernementales à

---

<sup>92</sup> Discours du budget, 1963, <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/index-fra.html>

<sup>93</sup> Ibid.

vocation économique furent également créées, et ce, à une époque où les provinces en périphérie des grands centres économiques allouaient des sommes considérables pour générer des investissements sur leur territoire en attirant des entreprises étrangères (Mathias, 1976)<sup>94</sup>.

Le gouvernement canadien annonça aussi, en 1963, la création du Conseil économique du Canada. Cette agence gouvernementale obtenait le mandat de fournir des analyses sur l'état de l'économie et de proposer des recommandations sur la gestion à plus long terme de l'économie. Le Conseil était envisagé par le gouvernement Pearson comme une adaptation canadienne de la planification indicative « à la Française ». Il visait enfin à aider le Gouvernement, les travailleurs et l'industrie à trouver des moyens d'assurer, au Canada, les plus hauts niveaux possibles d'emploi, de productivité et d'expansion constante de l'économie<sup>95</sup>.

Les mesures budgétaires présentées par Gordon lors de son premier budget ont été promptement décriées par les milieux d'affaires canadiens. Dès le budget de 1964, elles étaient d'ailleurs ajustées (Bonin, 1967). Or, les principes les ayant guidés ont continué d'influencer l'intervention du gouvernement auprès des entreprises étrangères. Ses priorités économiques se concentraient sur un niveau d'emploi élevé, l'expansion économique ainsi que la stabilité des prix et de la valeur de la monnaie. Il accordait une grande importance aux avantages découlant de l'expansion économique. Le gouvernement avait aussi le souci de préserver le climat favorable à l'investissement, même s'il avait réitéré la volonté de voir la dépendance de l'économie canadienne à l'égard des capitaux étrangers diminuer (Bonin, 1967 : 119).

---

<sup>94</sup>Mathias note la différence d'objectifs économiques entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ces-dernières avaient pour mission de stimuler l'activité économique et de diriger celle-ci selon des objectifs qui étaient avant tout d'ordre politique. Dans Rea, Kenneth J. et John T. McLeod (1976), p140.

<sup>95</sup> Discours du trône, 1963-26-01. En rétrospective, l'apport du Conseil a été de construire un consensus sur l'action politique dans l'économie, en mettant l'accent spécifiquement sur le plein emploi, la croissance durable, une balance des paiements viable, la stabilité des prix et une distribution équitable des revenus (Phidd, 1975 : 441).

Dans son discours du budget de 1964, Gordon estimait que « *les entreprises au Canada, quels qu'en soient les propriétaires, devaient :*

- *être exploitées à la lumière des intérêts généraux des Canadiens et de l'économie canadienne;*
- *transformer au Canada autant que possible les matières premières canadiennes, afin de fournir de l'emploi et de maintenir notre balance des paiements internationaux;*
- *rechercher activement, un peu partout, des marchés d'exportation;*
- *faire un effort conscient pour acheter des fournitures et des pièces constituanes chez des fournisseurs canadiens, chaque fois que leurs prix sont concurrentiels;*
- *accorder les plus grands avantages possibles aux employés canadiens à tous les échelons »<sup>96</sup>.*

Au cours de la présentation du même budget, Gordon ajoutait aussi que le fait de :

- *développer un sens de la collaboration plus poussé entre Canadiens et placeurs de fonds étrangers servira leurs intérêts à tous*<sup>97</sup>

Ces objectifs étaient annonciateurs de la portée que prendra ensuite l'intervention de l'État dans l'économie et auprès des entreprises étrangères.

Les principaux points de discordance à l'égard de ce type d'intervention de l'État dans les milieux d'affaires portaient sur l'étendue du rôle de l'État dans l'économie, ainsi que sur les formes que devaient prendre les investissements dans l'économie et les conséquences de celles-ci. Ces actions politiques étaient perçues dans les milieux d'affaires comme un rejet délibéré des principes du libre marché (Rea et McLeod, 1976). Le discours des milieux d'affaires demeurait généralement attaché à la rhétorique de l'économie libérale classique et s'attardait bien peu aux modifications perceptibles dans l'organisation de

---

<sup>96</sup> Discours du budget, 1964, <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/index-fra.html>

<sup>97</sup> Ibid

l'entreprise industrielle et l'émergence d'entreprises multinationales. Malgré une conjoncture favorable à l'économie canadienne, les organismes représentant les entreprises et milieux d'affaires sentaient le besoin de défendre le bien-fondé des prémisses du capitalisme canadien (Rea et McLeod, 1976). La Chambre de commerce du Canada (CCC) a été fort active à cet égard au cours des années 1960. Elle rappelait souvent publiquement les bienfaits de la concurrence et de la liberté des acteurs sur la croissance économique. Pour la CCC, le rôle du gouvernement devait s'en tenir à :

- *établir, promouvoir et renforcer les lois relatives aux relations entre les individus et autres groupes dans l'économie, incluant le gouvernement;*
- *favoriser un climat d'affaires équitable et favorable pour le secteur privé, lui permettant d'utiliser ses ressources humaines et matérielles efficacement;*
- *encourager et apporter un soutien financier à la fourniture de capital social cohérent avec la croissance de l'économie.*<sup>98</sup>

Le premier rapport du Conseil économique du Canada, présenté en 1964, offre une perspective intéressante des enjeux économiques en cours au Canada à cette époque. Pour son président John Deutch, les objectifs de la politique économique canadienne, pour la période de 1964 à 1970, consistaient à atteindre le plein emploi (fixé à 3p.100), à accroître la productivité de 5,5 p.100 par an, à assurer la stabilité des prix et de la balance des paiements, à réduire les disparités économiques régionales et finalement à assurer une redistribution plus équitable des revenus. Pour Walter Gordon, l'enjeu n'était pas en soi l'atteinte de ces objectifs, mais l'élaboration de bonnes politiques, afin que « chaque secteur puisse faire son apport plein et entier »<sup>99</sup>. Pour réaliser les objectifs fixés par le Conseil, le gouvernement considérait qu'il devait :

- *Former un grand nombre de jeunes gens et leur offrir des emplois qui leur conviennent;*
- *Développer l'industrie à un rythme voulu pour fournir ces emplois et accroître sa productivité;*

---

<sup>98</sup> Dans Rea et McLeod (1976), page 14.

<sup>99</sup> Débats de la Chambre des communes, 26e Législature, 3e Session : Vol. 1, p429, [https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

- *Trouver les capitaux dont l'industrie et les gouvernements auront besoin pour financer cette expansion;*
- *Trouver et conquérir des marchés intérieurs et étrangers pour écouler les biens qu'une économie accrue pourra produire;*
- *Accroître le taux de productivité pour permettre au pays de réaliser ses possibilités économiques et de soutenir la concurrence.*<sup>100</sup>

Gordon estimait que le rapport du CEC reprenait en grande partie les points soulevés dans le rapport de la commission Gordon et concevait que les capitaux étrangers étaient nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés. Or, depuis les années 1960, l'apport d'investissement direct étranger s'était considérablement réduit, passant de 690 millions en 1960 à 169 millions en 1964, tandis que les nouvelles émissions de valeurs canadiennes avaient plus que doublé durant cette période. L'entrée de capitaux américains avait d'ailleurs été insuffisante en 1964 pour financer les importations. En conséquence, le Canada avait dû acquitter celles-ci avec ses réserves de devises étrangères.

L'émergence du secteur manufacturier canadien était alors associée à des perspectives d'accroissement des échanges de produits manufacturiers avec les États-Unis, ainsi qu'à une demande croissante qui provoquait des occasions de production justifiant des investissements subséquents importants. Les exportations manufacturières connaissaient, depuis le début des années 1960, une croissance importante. Entre 1960 et 1965, la valeur des exportations à haute valeur ajoutée avait triplé (de 411 millions à 1300 millions), tandis que leur part dans les exportations totales canadiennes avait presque doublé (7,8 à 15,3 p. cent) (Downs, 1967 :261). Le secteur manufacturier canadien n'avait toutefois pas comblé l'écart de productivité avec les entreprises américaines. Afin de donner plus d'occasion d'investissement dans le secteur industriel, le gouvernement mit en place, en 1965 la Société de développement du Canada (SDC)<sup>101</sup>. Les fonds rendus disponibles aux entreprises canadiennes par cette initiative devenaient une façon d'accroître la propriété

<sup>100</sup> Discours du budget, 1965. <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/index-fra.html>

<sup>101</sup> Cela faisait suite notamment à un contexte international, où les États-Unis et le Royaume-Uni, notamment, avaient adopté des mesures pour protéger leur balance commerciale.

canadienne de l'industrie par la vente de ses actions aux Canadiens. La SCD visait à soutenir le lancement ou l'expansion de vastes entreprises industrielles au Canada de même qu'à financer ou refinancer de grandes entreprises canadiennes qui, autrement, auraient été portées à chercher des fonds à l'étranger, ce qui les aurait éventuellement menés à passer plus ou moins aux mains de non-résidents. De plus, le gouvernement envisageait que cette mesure allait permettre de contrer la dynamique de concentration industrielle engendrée notamment par l'accroissement des IDE des entreprises américaines<sup>102</sup>.

Des stimulants financiers étaient également proposés afin d'attirer des firmes du secteur des transports sur le territoire canadien. Les trois grands (Ford, GM et Chrysler), déjà bien installés, ne s'y intéressèrent guère. En revanche, l'effort permit d'attirer plusieurs entreprises de pièces automobiles, dont Studebaker (Bothwell, 1992). Les équipements de transport, dominé par les filiales des grands constructeurs automobiles américains, représentaient déjà à cette époque une très large part des échanges commerciaux industriels canadiens vers les États-Unis (Rugman, 1990). Des négociations commerciales portant sur le secteur automobile furent amorcées entre les gouvernements canadien et américain à la suite de plaintes de concurrents américains quant aux avantages alloués par le Canada. Conclu en 1965, le Pacte de l'auto instaurait une liberté commerciale accrue pour cette industrie, tout en assurant au Canada d'être partie prenante de la production automobile des trois grands constructeurs (Hart, 2005). L'accord établissait en outre « des contraintes d'investissement pour les Américains, en les obligeant à localiser au Canada des unités de production dont l'importance économique est établie en fonction du niveau de consommation de voitures américaines par les Canadiens » (Brunelle et Deblock, 1989 : 88). Le Pacte de l'auto symbolise le rapprochement important des deux économies continentales et l'accroissement rapide de la production manufacturière au Canada. Son originalité tient aussi au fait que c'est un accord de partage de production.

---

<sup>102</sup> Cela était notable dans le secteur des transports, qui devenait de plus en plus intégré aux grands constructeurs américains. En 1963, le contrôle étranger embrassait 97% du capital employé dans l'industrie automobile et la fabrication des pièces (Rapport Watkins, 1968 : 10).

En Chambre, les préoccupations vis-à-vis l'accord n'émergeaient pas uniquement de craintes nationalistes; les échanges étaient plutôt surtout axés sur les conséquences de l'ouverture pour le marché canadien. Les conservateurs s'interrogeaient sur les avantages du Pacte pour les consommateurs canadiens, comparativement aux avantages de la suppression des droits de douane pour les grandes entreprises automobiles américaines. L'accord était également dénoncé par les fabricants canadiens de pièces d'automobile, qui voyaient leur concurrence s'accroître substantiellement. Les libéraux embrassaient toutefois l'idée d'une facilitation des échanges entre le Canada et les États-Unis. Ils estimaient que le Canada en tirerait d'importants avantages au niveau de l'emploi. Il faut dire que la confiance régnait à Ottawa à cette époque, puisque la croissance de l'économie était soutenue. D'ailleurs, Mitchell Sharp, qui avait remplacé Walter Gordon aux Finances en 1965, suggérait dans ces conditions que le Canada devait :

*améliorer la compétence et la mobilité de notre main-d'œuvre, notre technologie, la capacité professionnelle de nos chefs d'entreprises et la compétitivité de notre industrie. Cela nous permettra de relever notre productivité et d'obtenir un rendement plus réel pour notre travail. En outre, cela nous permettrait de résorber le chômage sans provoquer d'inflation ni créer de déséquilibre et d'arriver à ne plus avoir que 3 p. 100 de chômeurs, en 1970, proportion suggérée il y a quelques années par le Conseil économique. Pour y arriver, il faut allier croissance et stabilité<sup>103</sup>.*

Le Pacte de l'auto, s'il s'est avéré un élément positif pour la structure industrielle canadienne, a aussi contribué au renforcement de la position des firmes américaines dans l'économie canadienne. Et cela n'a pas pour effet d'amenuiser les craintes sociétales relatives aux IDE, au contraire; l'accroissement de la propriété étrangère devint d'ailleurs de plus en plus lié aux questions de l'indépendance politique canadienne, présenté comme les « *effets à long terme sur nos aptitudes à administrer nos propres affaires et à en décider le genre de capitaux que nous importons* »<sup>104</sup>. Ce type de réaction demeurerait un des

<sup>103</sup> Discours du Trône, 1966, [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

<sup>104</sup> Député libéral Maurice Jean Moreau, Débats de la Chambre des communes, 26e Législature, 3e Session : Vol. 1 page 874, [https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

fondements du nationalisme canadien, stimulé par la crainte de la prépondérance culturelle américaine et les effets potentiellement néfastes d'une intégration continentale progressive<sup>105</sup>.

De longs exposés étaient effectués par le gouvernement à la Chambre des communes sur la situation de l'économie et les actions du gouvernement. La grande entreprise étrangère était certes dénoncée, mais bien peu de ministres et députés montraient une réelle opposition au modèle de la grande entreprise industrielle américaine. En fait, sans le mentionner explicitement, il régnait en Chambre une sorte de contemplation envers ces grandes entreprises industrielles et leurs retombées économiques appréciables, ainsi qu'un préjugé quant à la difficulté pour l'économie canadienne de faire émerger ce type d'entreprises.

À la fin des années 1960, les questionnements sur la souveraineté politique au Canada s'intensifiaient. Depuis quelques années, les firmes américaines au Canada se voyaient contraintes par certaines décisions politiques et juridiques du gouvernement américain. Ce phénomène s'était d'abord exprimé à la fin des années 1950, lorsque les filiales américaines au Canada ont été obligées de respecter les lois américaines les empêchant notamment de commercer avec les pays communistes (Hart, 2005)<sup>106</sup>. Cette dynamique s'est ensuite perpétuée dans les années 1960, à tel point que l'enjeu de l'extraterritorialité des décisions du gouvernement américain au Canada prenait, à la fin des années 1960, une tournure politique. Les réactions furent intenses; Gordon en appelait à « racheter » le Canada (Bothwell, 1992). Pour sa part, Pearson, un an avant son départ du gouvernement, faisait plutôt acte de prudence et de tempérance. Reconnaisant les changements économiques en cours, il était d'avis que :

*pour maintenir et améliorer la puissance économique du Canada, il faut pratiquer la sagesse et la modération dans nos exigences les uns envers les*

---

<sup>105</sup> En outre, selon Bothwell (1992) le gouvernement libéral, surtout de P-E Trudeau, utilisa à son avantage ce nationalisme afin d'en découdre politique avec les indépendantistes québécois.

<sup>106</sup> Il faut dire qu'en 1964, les exportations de blé vers les pays communistes étaient évaluées à 1,2 milliard de dollars, et palliaient à l'accroissement du déficit du compte courant avec les États-Unis, qui s'évaluait à 1,7 milliard de dollars.

*autres; faire preuve d'un degré élevé de collaboration et de discernement en traitant les uns avec les autres et avec nos institutions respectives, y compris tous les niveaux de gouvernement » avant d'ajouter que « tout en sachant qu'il est souhaitable que nous exercions un plus grand contrôle sur nos principales industries et ressources, le Gouvernement est aussi conscient de la contribution appréciable fournie par l'afflux des placements étrangers au développement optimum de l'économie canadienne<sup>107</sup>.*

Il soutenait enfin qu' :

*il importe au plus haut point de tenir pleinement compte des intérêts des consommateurs dans l'élaboration de la politique ministérielle. Il est évident que dans toutes ces questions qui touchent l'actionnaire et le consommateur, le gouvernement fédéral a des obligations particulières, découlant de ses responsabilités d'ordre général quant au bien-être économique de l'ensemble du pays.<sup>108</sup>*

Pour les libéraux, ce discours résume la place que le gouvernement devait prendre dans l'économie, mais aussi la compréhension et l'adaptation de celui-ci aux dynamiques économiques dépassant considérablement son contrôle immédiat. D'ailleurs, l'élection de Pierre Elliot Trudeau, l'année suivante, suivie de la publication des rapports Watkins, Wahn et Gray au cours de son premier mandat, ont exprimé cette nouvelle ambivalence du nouveau rôle de l'État canadien.

---

<sup>107</sup> Discours du trône, 1967, [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

<sup>108</sup> Il souhaitait aussi accorder une attention spéciale à « l'établissement d'un climat de collaboration entre les gouvernements, les universités et l'industrie, afin de trouver des solutions efficaces aux grands problèmes de notre milieu: santé, transports, énergie, communications, logement, rénovation urbaine, production alimentaire et nombre d'autres questions qui touchent particulièrement notre pays ». Discours du trône, 1967, [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

### 5.3 Propos d'étape

Ce chapitre porte sur une partie de l'histoire canadienne riche en débats sur l'incidence des investissements directs étrangers des FMNE au Canada. Il relève l'action politique ayant mené aux efforts de *canadianisation* de l'économie par le gouvernement. Il fait aussi le pont entre la pensée politique et économique de cette époque et les pratiques qui ont formé les principes de la politique économique canadienne au cours des années 1960 et 1970.

Une dynamique en particulier retient notre attention; à partir du milieu des années 1950, la préoccupation du contrôle étranger est, à des degrés variables certes, devenue consensuelle. Tous les partis à la Chambre des communes, que ce soit le parti libéral, conservateur ou le CCF, s'accordaient sur l'idée que les IDE posaient une menace sur l'équilibre économique à court et long terme. Les craintes relatives aux IDE émanaient de la confrontation des deux principales idéologies. La première est caractérisée par C.D. Howe, qui entretenait des relations directes avec les grandes entreprises au Canada et se montrait bien peu préoccupé par la présence des FMNE puisque, selon lui, elles se devaient d'accepter les lois canadiennes. La confiance de Howe en l'appareil législatif canadien était couplée à l'arrimage des institutions économiques canadiennes aux intérêts économiques des FMNE. La seconde est représentée par Walter Gordon, qui craignait que les FMNE utilisent leurs avantages économiques et financiers pour consolider leur emprise au Canada et ainsi contrôler les principaux facteurs de développement économique national. Pour Gordon, les lois canadiennes devaient être adaptées pour s'assurer que les Canadiens profitent au maximum de la demande extérieure en ressources. Aux yeux de Gordon, tout développement passait par des entreprises nationales, puisque l'intérêt national était mieux servi lorsque le contrôle des secteurs économiques était aux mains des nationaux. Cette conviction découlait de la reconnaissance, au cours des années 1960, du pouvoir des entreprises à engendrer les conditions économiques qu'elles souhaitaient et de la capacité du gouvernement à influencer celles-ci. Elle provenait aussi de l'idée que l'État pouvait plus facilement influencer les entreprises nationales que les entreprises étrangères. La

confrontation entre ces deux idéologies a mené, à la fin des années 1950, à la prééminence du nationalisme économique dans la politique fédérale. Ce nationalisme mettait surtout en doute le rôle des entreprises étrangères, puisqu'elles étaient contrôlées depuis l'étranger et qu'elles étaient influencées par des motifs étrangers.

L'étude des débats qui ont marqué cette époque démontre toutefois très peu de revendications par rapport à la taille des entreprises et à l'utilisation de certains de leurs pouvoirs économiques. L'un des aspects les plus significatifs des débats des années 1960 envers les IDE est plutôt une volonté non-affirmée de calquer le modèle des firmes américaines au Canada, de créer des entreprises nationales concurrentielles et productives, de générer de nouvelles technologies appartenant aux Canadiens, et de créer un environnement d'affaires propice à l'accumulation et à la gestion du capital. L'emploi étant au cœur des objectifs gouvernementaux, il y avait alors lieu de conjuguer pragmatiquement les mécanismes économiques et l'action gouvernementale. Il était aussi de plus en plus convenu qu'entraver la dynamique d'investissement des entreprises pouvait engendrer des conséquences indésirées.

Durant les années 1960, le gouvernement a d'ailleurs proposé divers moyens pour encourager et rallier l'épargne canadienne aux bénéfices de l'industrie, afin de favoriser, du même coup, l'émergence de grandes entreprises industrielles en partie ou en totalité canadienne. La technologie et l'innovation étaient perçues comme la porte d'entrée à la compétitivité internationale. Pearson exposa notamment, en 1966, que son gouvernement attachait « beaucoup d'importance à l'amélioration de la capacité technique de l'industrie canadienne »<sup>109</sup>. Trois types d'actions ont été privilégiés; d'abord, le recours aux investissements de portefeuille, suggéré par la commission Gordon, poursuivi par les conservateurs de Diefenbaker et par Gordon lui-même lorsqu'il a été ministre des Finances. Ensuite, l'intervention fiscale et budgétaire du gouvernement pour inciter les firmes américaines à accroître l'actionnariat canadien de leur filiale. Enfin, la mise en place de

---

<sup>109</sup> Le gouvernement Pearson établissait au même moment le Conseil des sciences du Canada afin de favoriser davantage le progrès des recherches scientifiques. Discours du trône, 1966, [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

mesure pour accroître l'épargne nationale et la diriger vers le développement d'une industrie canadienne.

Ces actions concrètes se greffaient aux changements plus fondamentaux de la politique économique canadienne. Elles favorisaient aussi une harmonisation entre les priorités du gouvernement et les priorités des grandes entreprises industrielles, faisant de ces dernières les porte-étendards de la concrétisation des projets mis en place depuis la crise des années 1930. En effet, tout le discours sur l'innovation, l'efficacité et la productivité des années 1960 fait écho aux capacités de certaines entreprises à mener le marché ainsi qu'à la nécessité pour les autres entreprises de suivre cette démarche. Enfin, ces actions concrètes faisaient progresser l'acceptation de l'ouverture au commerce international des biens industriels. Le pacte de l'Auto est, à cet égard, significatif, puisqu'il s'applique à une industrie qui s'est ensuite révélée excessivement stratégique pour l'économie canadienne.

À la fin des années 1960, le paysage politique canadien changeait drastiquement de forme avec l'entrée en scène de Pierre Elliott Trudeau. À titre de premier ministre, il a façonné à sa manière toute la décennie des années 1970. Le prochain chapitre aborde cette période de l'histoire canadienne, marquée notamment par les commissions d'enquête et comités ad hoc sur l'enjeu des investissements directs étrangers, lesquels mèneront à la Loi sur l'examen des investissements étrangers.

## CHAPITRE VI

### LES MANDATS DE PIERRE ELLIOTT TRUDEAU

La fin des années 1960 était perçue comme enviable économiquement dans le milieu politique canadien. Pearson l'avait d'ailleurs décrite, au début de l'année 1966, comme « une ère de prospérité et de croissance sans pareille. La production, l'investissement et le commerce ont accusé un rapide essor. Le marché de l'emploi s'est accru plus rapidement encore que notre population active. Le chômage a diminué dans toutes nos régions et n'a pas été aussi bas depuis bon nombre d'années. Les Canadiens ont bénéficié de bonnes récoltes et d'une forte demande pour leurs produits agricoles. Les exposés du Conseil économique du Canada ont signalé les occasions et le besoin d'une croissance économique toujours soutenue. Mon gouvernement a l'intention de poursuivre des politiques qui assureront notre prospérité et notre croissance ».<sup>110</sup>

Succédant à Pearson en 1968, Pierre Elliott Trudeau a marqué l'histoire canadienne à plusieurs égards. En ce qui concerne les relations entre l'État et les firmes multinationales étrangères, il est avant tout associé au rapport Gray et à la Loi sur l'examen des investissements étrangers (LEIE). Cette loi, emblématique d'une autre époque, est encore aujourd'hui symbolique de la formalisation des relations entre l'État et les FMNE, puisqu'elle a consolidé le type de l'interventionnisme préconisé par l'État au Canada. Ce chapitre vise à présenter les diverses étapes qui ont façonné la position du gouvernement à l'endroit des FMNE au cours des années 1970. Trois rapports gouvernementaux marquent cette période, soit les rapports Watkins, Wahn et Gray. Ils seront présentés en mettant l'emphase sur l'interprétation des relations entre l'État et les FMNE. Ce chapitre abordera également la notion de politique industrielle, si chère au gouvernement Trudeau.

---

<sup>110</sup> Discours du trône, 1966, [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

## 6.1 De la dépendance économique à l'actualisation des effets des IDE

L'élection de Pierre Elliott Trudeau était symptomatique d'une croyance populaire au Canada selon laquelle l'intervention de l'État dans l'économie devait d'abord et avant tout se faire sous forme de politiques sociales. Élu sur la base d'une conviction que le gouvernement pouvait façonner une société plus juste, Trudeau fondait ses actions sur l'importance de « la dignité et des droits des individus ». Il s'attardait aux principes libéraux du plus grand bonheur général obtenu, rendant justice à chacun (Trudeau et Axworthy, 1990 : 14). Trudeau, qui avait étudié et écrit quelque peu sur les questions économiques avant d'entrer au pouvoir, était surtout inspiré par les auteurs classiques, mais aussi par les critiques de son temps (Lasky et Keynes notamment). Il était convaincu que, sans une intervention correctrice de l'État, le capitalisme ne permettait pas d'atteindre une société plus juste. Il importait, selon lui, que les autorités publiques fassent contrepoids à l'entreprise privée, afin d'éviter qu'elle « ne planifie pas l'économie au profit d'une seule classe sociale » (Trudeau, 1998 : 46). Il croyait aussi au retour du balancier économique, de type keynésien, selon lequel les politiques budgétaires pouvaient résoudre le problème de l'emploi et contrer les forces économiques cycliques. Trudeau croyait en outre à l'effort de planification du gouvernement et il était persuadé que ce dernier devait soutenir la structure industrielle et jouer un rôle utile, mais non prédominant, afin de permettre à l'économie canadienne de devenir concurrentielle sur le plan de la technologie et de la recherche (Trudeau et Axworthy, 1990 : 21). Dans ce contexte, l'intervention de l'État devait surtout se réaliser en aval de la libre entreprise, en s'attardant principalement à la redistribution équitable des richesses et à l'arrimage de l'intérêt privé à l'intérêt public.

Trudeau ne remettait aucunement en doute la nécessité de favoriser la croissance économique et, pour y arriver, d'alimenter les mécanismes économiques assurant une croissance de la production et de l'investissement. La performance de l'économie était considérée comme un moyen pour diminuer la pauvreté, accroître les emplois et le niveau

de vie. L'importance, du moins dans son premier terme, de l'atteinte d'une plus grande justice sociale justifiait des mesures économiques expansives. Les facteurs générant la croissance de l'économie devaient assurer une redistribution plus équitable des revenus du gouvernement par l'entremise des programmes sociaux et du plein emploi. L'insistance sur l'objectif de croissance économique, dans une période où la croissance de l'économie atteignait déjà des sommets, rendait quelque peu vulnérable le gouvernement à la mise en œuvre de conditions propices à celle-ci.

Les premières années de mandat, entre 1968 et 1973, ont été caractérisées par la volonté de développer l'économie canadienne, notamment en région, d'accentuer la redistribution des richesses et de maîtriser la progression de l'inflation<sup>111</sup>. Pour le ministre des Finances de l'époque, Edgard Benson, les objectifs économiques généraux du gouvernement se déclinaient ainsi : le plein emploi; la croissance économique; la stabilité des prix; l'équilibre de la balance des paiements; et le partage équitable des revenus réels croissants<sup>112</sup>. Ils s'accompagnaient d'objectifs économiques particuliers, comme la mobilité de la main-d'œuvre; l'amélioration de la productivité; l'augmentation de l'efficacité économique par une plus grande concurrence; la libération du commerce international; la diminution des disparités régionales; l'élimination de la pauvreté. Le gouvernement voulait aussi contribuer à la réalisation des objectifs fondamentaux du Canada, tels la sauvegarde de sa souveraineté et de son indépendance; la paix et la sécurité; la promotion de la justice sociale; l'amélioration de la qualité de vie de la population et la préservation d'un milieu naturel harmonieux<sup>113</sup>.

À la fin des années 1960, l'intervention du gouvernement auprès des entreprises étrangères demeurait limitée à une politique d'ouverture et de suivi des entreprises sur son territoire.

---

<sup>111</sup> Des mesures étaient notamment instaurées entre 1968 et 1970 afin d'amenuiser la hausse des prix, qui eurent tout compte fait, bien peu de résultats. Ian Steward (1990 : 128), ancien haut-fonctionnaire fédéral de 1972 à 1986, en cible deux : la création de la commission de révision des prix agricoles et la Commission des prix et des revenus.

<sup>112</sup> Objectifs tirés du rapport Gray (1972).

<sup>113</sup> Discours sur le budget, 1968, <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/index-fra.html>

Un certain nombre de facteurs externes<sup>114</sup> étaient alors perçus comme autant d'obstacles à la possibilité d'un vaste développement industriel au Canada. Conscient qu'il détenait plus de ressources naturelles que de débouchés et qu'il était onéreux d'explorer et de mettre en valeur des ressources sur les marchés, le gouvernement considérait avec prudence l'apport des capitaux étrangers et le penchant protectionniste du gouvernement américain (Lalonde, 1990 : 67)<sup>115</sup>. L'approche qu'il proposait, dans le discours du budget de 1968, misait sur les attentes que le gouvernement avait envers les milieux d'affaires, les travailleurs et les provinces canadiennes. Ces attentes s'exprimaient notamment, envers le patronat, par l'amélioration de l'efficacité et de la productivité; envers les travailleurs, par une plus grande collaboration avec le gouvernement afin d'assurer à la main-d'œuvre une meilleure formation et une plus grande mobilité; et envers les provinces, par l'amélioration de la qualité de l'enseignement<sup>116</sup>.

Le gouvernement souhaitait persuader les entreprises étrangères, détentrices des leviers d'influence sur les marchés, d'en user avec modération. L'une des tactiques consista à mobiliser l'opinion publique contre des pratiques d'affaires allant à l'encontre des objectifs économiques nationaux. Il souhaitait aussi mieux comprendre le rôle et pouvoir de la grande entreprise industrielle. Un groupe de travail sur la propriété étrangère et la structure de l'économie canadienne avait, à cet effet, été mis en place un an auparavant. Alors Président du Conseil privé, Walter Gordon avait convaincu le gouvernement Pearson, en 1967, d'investiguer le contrôle économique des entreprises étrangères. Cinq éléments retenaient à ce moment, l'attention de Gordon :

- 1) la proportion des capitaux étrangers dans l'économie canadienne était la plus élevée au sein des pays développés;
- 2) la décision du gouvernement américain d'accroître le rapatriement des profits des filiales étrangères américaines pour abaisser le déficit du compte courant

---

<sup>114</sup> Ceux-ci comprennent les imperfections du marché mondial et incluent la présence d'oligopoles, l'influence des politiques des gouvernements étrangers, les distorsions que peuvent causer les FMN sur le marché, la prise en compte des coûts de transaction du commerce et de l'investissement, etc. (Rapport Gray, 1972).

<sup>115</sup> Joel Bell (1990), ancien conseiller économique du premier ministre Trudeau, V-P exécutif de Pétro-Canada et PDG de la Corporation de développement des investissements du Canada, rapporte à cet égard les nombreuses tentatives du gouvernement américain de restreindre le commerce et l'investissement au Canada au cours des années 1960.

<sup>116</sup> Discours sur le budget, 1968. <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/index-fra.html>

était vue comme une menace potentielle d'application de lois étrangères au Canada;

- 3) l'interdépendance économique, de plus en plus évidente avec les États-Unis, ne pouvait être renversée, mais devait être contrôlée afin d'en faire bénéficier davantage l'économie canadienne;
- 4) le rôle accru des entreprises « plurinationales » dans la croissance des principaux facteurs économiques était considéré comme indéniable;
- 5) le gouvernement canadien entretenait la volonté de poursuivre des politiques économiques indépendantes, prônant la croissance durable de son économie, bien que cela impliquât l'importation et la domestication de techniques de production afin d'être compétitif sur les marchés extérieurs.

La présidence du Groupe d'étude sur la propriété étrangère et la structure de l'industrie canadienne avait été attribuée à Mel Watkins, un jeune économiste hétérodoxe de l'Université de Toronto, doté d'un penchant socialiste. Le rapport du groupe de travail, qui a été publié en 1968, se révéla somme toute un document bien plus important en raison de la profondeur de son analyse que de sa portée à court terme sur les politiques publiques canadiennes. Il aura néanmoins une influence indirecte sur les propositions des rapports subséquents, lesquels ont abouti à des décisions politiques. Le rapport Watkins a tracé les contours de la définition du nationalisme économique canadien que suivra le gouvernement Trudeau jusqu'à sa défaite en 1984.

## 6.2 Le rapport Watkins

Le rapport Watkins se situait en droite ligne avec les préoccupations du rapport Gordon. Les préoccupations soulevées au Canada à l'égard des IDE ne mettaient pas en cause l'influx de capitaux en soi, mais plutôt le degré élevé de la propriété étrangère et le contrôle par les étrangers de l'activité économique du pays. Selon le point de vue que l'on adoptait, l'IDE pouvait représenter autant un bienfait qu'une menace pour l'économie. Dans ce contexte, le rapport Watkins a concentré ses travaux sur les conditions de développement

de l'économie canadienne et sur son contrôle vis-à-vis les décisions des entreprises étrangères. Il demeure clair, tout au long du rapport, qu'il s'avérait alors primordial que l'économie canadienne soit performante et que les retombées de l'investissement direct étranger<sup>117</sup> devaient bénéficier à l'ensemble de la population. Le but du rapport était d'émettre des propositions en vue de diminuer la dépendance aux décisions des filiales étrangères au Canada. S'il émanait de préoccupations qui faisaient certainement écho au rapport Gordon, il s'en distinguait par l'intégration d'une analyse des coûts et bénéfices des IDE. En aucun endroit il ne remettait en doute la nécessité que l'économie canadienne soit ouverte et compétitive au niveau international.

Somme toute, le rapport présentait deux principales conclusions menant à deux propositions d'ordre général. D'une part, la comparaison de la performance des entreprises étrangères par rapport aux entreprises canadiennes a mené les auteurs du rapport Watkins à concevoir la dynamique de développement de l'économie canadienne par les firmes américaines comme une réplique en miniature de l'économie américaine. Les auteurs du rapport constataient que l'ampleur des investissements américains avait tendance à renforcer le système industriel américain au Canada (Rapport Watkins, 1968 : 142). Les auteurs reconnaissaient que la poursuite de la croissance économique provenait, dans une certaine mesure, des investissements étrangers. Les auteurs s'entendaient sur le fait que ces investissements permettaient d'influencer de façon considérable les entreprises nationales à accroître leur productivité (Rapport Watkins, 1968 : 72). Ils agissaient positivement, en tirant vers le haut l'efficacité productive et la capacité concurrentielle des entreprises canadiennes. Ils assuraient l'accroissement des exportations de matières premières et permettaient de réduire les importations manufacturières (Rapport Watkins, 1968 : 36). Ils augmentaient l'emploi dans le pays d'accueil, amélioraient la balance des paiements et élevaient le niveau de vie des habitants (Rapport Watkins, 1968 : 37).

---

<sup>117</sup> Les commissaires proposent une définition originale de la FMN, en la comparant à un conglomérat formé de produits fabriqués, de savoir technologique, de méthodes de gestion employées, d'accès aux marchés, ainsi que de ressources financières engagées. Le transfert des éléments de ce conglomérat se fait non pas par les voies du marché, mais à l'intérieur même de l'entreprise, de la société mère à ses filiales (Watkins 1968 : 24).

Or, les IDE avaient généré trop de petites firmes, lesquels produisaient en général des produits différenciés (Rapport Watkins, 1968). La performance des firmes étrangères ainsi que celle des firmes canadiennes se révélait globalement inférieure à la performance des firmes aux États-Unis. Les auteurs montraient ainsi que la propriété étrangère ne générait pas nécessairement des gains supérieurs. Ils soutenaient également que la nationalité n'avait rien à voir avec la performance économique. Ils en concluaient que l'IDE n'avait pas permis d'accroître le niveau de concurrence sur le marché canadien, étant donné que les entreprises étrangères avaient surtout été très actives dans les fusions et acquisitions d'entreprises au Canada. L'ambiance dans laquelle les firmes opéraient au Canada avait donc une influence déterminante sur leur comportement. Bien que l'accroissement des IDE découlait d'une réaction des firmes étrangères aux tarifs élevés, les tarifs douaniers étaient considérés comme étant les principaux obstacles à la performance économique canadienne, conduisant à une production inefficace et au maintien en activité de plusieurs firmes de propriété canadienne ou étrangère dont la dimension était sous-optimale. (Rapport Watkins, 1968 : 83-86).

La deuxième conclusion met en lumière l'influence évidente de Stephen Hymer et de Bernard Bonin dans le comité de rédaction. Contrairement au rapport Gordon, les auteurs du rapport Watkins reconnaissaient la présence d'un phénomène nouveau, l'entreprise « plurinationale ». Cette dernière devenait l'actrice principale de la nouvelle économie technologique et productive du monde moderne, et forçait ainsi le Canada à s'y adapter (Rapport Watkins, 1968 : 366)<sup>118</sup>. Les auteurs mettaient l'accent sur le pouvoir oligopolistique des entreprises, sur l'analyse des structures décisionnelles internes des entreprises internationales ainsi que sur l'analyse coûts-bénéfices de l'investissement

---

<sup>118</sup> Pour les auteurs, les firmes plurinationales se caractérisent par leur nombre restreint et une prépondérance relative au niveau de l'activité industrielle. Elles génèrent des investissements importants en recherche et développement, en publicité et en nouvelles technologies. Elles étaient présentes sur plusieurs territoires et effectuaient des échanges entre ses branches pour rendre plus efficace leur productivité. Leur capacité à générer de l'activité économique dans plusieurs pays découlait d'avantages sur la concurrence. Les centres décisionnels multiples (filiales) se coordonnaient avec les centres décisionnels centraux (société mère), d'où les propriétaires exerçaient normalement le contrôle (ultime) de l'entreprise. Le centre décisionnel détenait, dans l'absolu, certains pouvoirs économiques, notamment au niveau de la fixation des prix, ainsi qu'une influence politique en ce qui a trait à la préservation de la stabilité économique ou à la capacité d'agir sur les lois et politiques.

étranger au Canada. Les enjeux étaient alors multiples, touchant autant le prix des produits pour les consommateurs canadiens, l'emploi, l'exportation que les retombées économiques et financières au Canada, notamment sur les revenus du gouvernement. Les relations entre la société mère et la filiale étaient considérées comme l'un des éléments clés de ces firmes, puisque le fait que les décisions stratégiques des filiales devaient d'abord obtenir l'accord de leur société mère risquait d'entraver la poursuite de l'intérêt national. De plus, leur forte présence au Canada, combinée au faible niveau d'intervention du gouvernement à leur égard augmentaient, selon les auteurs, le niveau d'incertitude quant à leurs décisions futures. Ces préoccupations étaient perçues comme déterminantes à l'indépendance même de la nation canadienne. Les propositions des commissaires visaient à s'assurer que le Canada tirerait bénéfice des IDE. Cela signifiait une approche politique misant sur « l'organisation d'un milieu propice à l'orientation du fonctionnement en général de l'entreprise dans l'intérêt du bien commun » (Rapport Watkins, 1968 : 53).

L'approche préconisée s'étayait sur deux actions. De prime abord, imposer plus sévèrement les principes directeurs que le gouvernement avait adressés aux entreprises étrangères présentes au Canada en 1966<sup>119</sup>. Ces principes de bonne conduite traitaient notamment des activités de recherche et du développement au Canada, et de l'approvisionnement des firmes américaines en matériaux et ressources canadiennes (Globerman et Shapiro, 1998, 34). Ils visaient avant tout à orienter le comportement des filiales étrangères au Canada, afin qu'elles prennent conscience des objectifs nationaux et qu'elles en partagent les orientations. On espérait ainsi encourager les institutions canadiennes à se développer en fonction du progrès de la communauté aux plans intellectuel, social et culturel (Rapport Watkins, 1968 : 241). On allait jusqu'à exiger la divulgation d'informations périodiques sur leur position financière et leurs activités, ainsi qu'un accès aux actions de l'entreprise pour les Canadiens.

---

<sup>119</sup> Voir Annexe C - Lettre de l'honorable Robert Winters aux dirigeants de filiales canadiennes de sociétés étrangères déposée à la Chambre des communes le 31 mars 1966.

La seconde action prônait une forte présence gouvernementale dans l'économie afin de contrebalancer l'influence des pouvoirs privés et des pouvoirs publics étrangers (Rapport Watkins, 1968 :320). Elle reposait sur l'instauration de politiques assurant la défense des intérêts canadiens, l'accroissement de la participation canadienne à l'économie et l'amélioration de la performance des entreprises canadiennes. Cette approche soutenait la rationalisation des industries afin d'en réduire le bassin d'entreprises et d'accroître la taille des plus performantes. Les recommandations du rapport visaient aussi la création de nouveaux organismes gouvernementaux, dont la Corporation de développement du Canada, afin de mobiliser des sommes considérables de capital et dépister les occasions d'investissement. En conclusion, les commissaires préconisaient une nouvelle politique nationale, axée sur les enjeux économiques de son temps et vouée à la sauvegarde de l'indépendance politique et économique du Canada, tout en demeurant ouverts au commerce et à l'investissement étranger. L'apport d'une politique industrielle nationale se devait, dans ce cadre, de considérer les avantages et inconvénients, les besoins et les attentes du gouvernement à l'égard des IDE et des FMNE.

### 6.2.1 Réactions du gouvernement Trudeau au rapport Watkins

Le gouvernement Trudeau n'a pas réagi promptement au rapport Watkins. Questionné en chambre par Tommy Douglass, chef du Nouveau Parti démocratique (NPD), Trudeau soutenait, le 4 mars 1969, que les recommandations du rapport demeuraient à l'étude, notamment en ce qui a trait à la création d'un organisme de surveillance des IDE. L'analyse des échanges tenus au Parlement pendant les mois suivants la publication du rapport soulève que le gouvernement n'était pas empressé d'adopter une position trop protectionniste ou trop libérale à l'égard de firmes étrangères. À la fin des années 1960, le Canada ne figurait plus comme un pays d'exploitation et d'exportation de ses ressources naturelles. En effet, l'analyse des données du commerce et des investissements internationaux montrait un changement dans les échanges commerciaux; les importations et les exportations de matières brutes et transformées enregistraient des baisses significatives, tandis que les importations et exportations de produits finis connaissaient des hausses appréciables. Mieux encore, les secteurs canadiens des produits finis et des

services enregistraient des croissances importantes, qui s'alignaient avec le rythme tendanciel des pays développés.

Le point d'achoppement restait toutefois sa dépendance envers les États-Unis, qui s'était encore accentuée pour atteindre en 1968, 85 p. cent des besoins en capitaux étrangers du Canada. À cet égard, l'enjeu se situait surtout au niveau du contrôle des ressources. Certaines entreprises canadiennes de transformation peinaient, par exemple, à avoir accès aux ressources primaires, qui étaient pourtant fortement exportées. La transformation à l'étranger des matières extraites au Canada était considérée comme une exportation d'emplois que le gouvernement devait rapatrier. Tommy Douglass, du NPD, proposa même de conférer au Conseil économique du Canada la responsabilité de rationaliser l'industrie canadienne, afin de la libérer du syndrome de succursales qui, selon lui, la paralysait.

Fait intéressant ; c'est en 1969, à la suite du dépôt du rapport Watkins, que le terme « multinational » a été utilisé pour la première fois au Parlement<sup>120</sup>. Ce sont les députés du NPD (Tommy Douglass, Mark Rose, Max Saltzman, David Lewis, John Burton) qui se montraient les plus préoccupés de la présence de ces entreprises et de leur pouvoir politique et économique. Rose soutenait que :

*les sociétés multinationales ne sont rattachées ni à un parti politique ni à une idéologie. Vous ne pouvez dire que ces sociétés sont le fruit de l'entreprise privée quand vous constatez qu'elles sont beaucoup plus puissantes que les gouvernements. Il me semble aussi que nous avons besoin d'entreprises commerciales, d'investissements et genre de projet qui créeront des emplois. Si nous voulons sincèrement maintenir notre souveraineté et notre liberté politique, il vaudrait mieux pour nous d'être sur nos gardes et surveiller de près ce qui se passe. [...] L'idée de la corporation multinationale diversifiée*

---

<sup>120</sup> Cette remarque est basée sur la recherche par mots clés effectuée pour toutes les sessions parlementaires à partir de 1945.

*est une situation qu'il faut envisager lucidement. Notre pays n'est pas le seul au monde qui ait à envisager ce genre de nouvelles techniques*<sup>121</sup>.

L'opposition dénonçait surtout que le fait que le Canada était l'un des seuls pays à ne pas réglementer l'IDE. Ils appuyaient leurs argumentaires sur certains cas notables, dont Mercantile Bank (1966), Denison Mine (1970), Home Oil (1971), et McClelland et Steward (1971), qui avaient nécessité une intervention gouvernementale pour empêcher leur prise de contrôle par des étrangers, et qui demeuraient exemplaires de la croissance du contrôle étranger entre les années 1950 et 1970. Pour calmer un peu le jeu, Trudeau présentait en 1970 :

*des mesures destinées à mieux protéger les Canadiens des effets des cartels, des amalgamations de sociétés et des pratiques déloyales du commerce [...] et conformes à l'engagement pris par le Gouvernement de mettre en valeur les richesses du Canada au profit de tous les Canadiens, et non pas uniquement au bénéfice de ceux qui ont la bonne fortune de s'abriter derrière les remparts de super-sociétés, d'associations professionnelles diligentes ou de puissants syndicats*<sup>122</sup>.

Ces mesures s'inscrivaient dans une redéfinition de la politique industrielle canadienne.

### 6.3 Les enjeux de la politique industrielle canadienne

Au début des années 1970, le contexte économique et politique poussa le gouvernement à se doter d'une politique industrielle inclusive des firmes multinationales étrangères au Canada. L'importance de l'IDE au Canada, son rôle dans la prospérité, tant passée que future, balisait alors la réaction du gouvernement Trudeau. Au cours de son premier mandat, en aucun temps ne s'est-il prononcé totalement pour ou totalement contre les IDE.

<sup>121</sup> Débats de la Chambre des communes, 28e Législature, 1re Session : Vol. 6, page 6669.

[https://parl.canadiana.ca/browse?show=fr\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fr_c_debates). Rose parle ensuite des conclusions de Galbraith exposées dans son ouvrage *Le nouvel État industriel*,

<sup>122</sup> Discours du Trône, 1970, [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

La reconnaissance des avantages et des inconvénients de ceux-ci était de mise et les interventions des divers partis politiques au Parlement reflétaient, à des degrés différents, cette interprétation. Le gouvernement reconnaissait toutefois que l'entrée massive d'IDE américains avait accru le développement dit « tronqué » des filiales. Le gouvernement dénonçait le fait que ces firmes investissaient généralement peu d'efforts en recherche et développement au Canada, ainsi qu'en développement des marchés d'exportation. Il souhaitait en outre abaisser le niveau de contrôle étranger sur l'économie canadienne, notamment par la mise en place d'une politique industrielle destinée à générer une activité industrielle canadienne par l'utilisation de capitaux canadiens.

L'une des avenues privilégiées par le gouvernement a été le renforcement de l'application de la politique de concurrence. L'achat d'une entreprise canadienne sous propriété étrangère par une autre entreprise étrangère souleva en Chambre, en 1969, des questionnements et préoccupations de tous les partis. Alistaire Gillespie, qui deviendra ministre de l'Industrie en 1972, reconnaissait qu'une politique industrielle présupposait une approche à la fois positive et négative des FMNE. Pour lui, la politique industrielle devrait considérer la perception populaire canadienne des conséquences économiques des IDE. Elle devait aussi prendre en compte le fait que les FMNE représentaient une occasion de développement unique pour le Canada, d'autant plus lorsqu'elles étaient associées à des Canadiens.

La politique sur les brevets, instaurée en 1969, était du même esprit; son approche cherchait à détourner la recherche et le développement d'entreprises étrangères vers le Canada. Un bon exemple en est la réglementation appliquée aux médicaments; à la suite de l'octroi d'une licence obligatoire, le gouvernement permettait aux fabricants de médicaments génériques d'importer la matière première, dans le but d'en effectuer la transformation et la vente du produit fini au Canada (Smith, 2000). En vertu de cet octroi, des redevances pouvaient être prévues par le Commissaire aux brevets. Cette mesure avait notamment pour but d'accentuer l'utilisation des ressources canadiennes lorsqu'une entreprise étrangère souhaitait faire des affaires au Canada.

Les craintes relatives à l'influence du gouvernement américain au Canada demeuraient aussi d'actualité. Les constats du Rapport Watkins avaient mené le gouvernement à tenter de statuer sur la question. Le gouvernement Trudeau affirma la nécessité d'interventions visant à contrer les pressions économiques qui provenaient de décisions politiques extérieures. Deux aspects devaient être considérés dans l'élaboration de ces interventions; d'une part, la politique commerciale, qui misait encore sur des tarifs douaniers élevés, se devait de miser sur une plus grande ouverture aux marchés étrangers. Le succès du pacte de l'auto suscitait le désir de reproduire ce type d'ententes commerciales dans d'autres secteurs industriels. D'autre part, le niveau de propriété étrangère dans l'économie se devait d'être abaissé et diversifié pour des raisons de souveraineté nationale. Or, sur ce point, Trudeau ne s'alignait pas complètement sur les préoccupations de Gordon et Watkins. Plus pragmatique, peut-être, il prétendait que le Canada ne pouvait pas, tout compte fait, être complètement indépendant économiquement des États-Unis et que le protectionnisme appauvrissait généralement un pays (Trudeau, 1998 : 105). La volonté gouvernementale d'édification industrielle était constituée à la fois d'une reconnaissance de l'approfondissement des relations économiques avec les États-Unis, et de l'adoption de mesures économiques visant à amenuiser les dépendances économiques du Canada envers les États-Unis. Le gouvernement Trudeau était bien au fait des différentes politiques industrielles de plusieurs pays développés. Bell (1990 :93) rappelle que tous les gouvernements, même ceux qui n'accordaient pas la priorité aux politiques industrielles, reconnaissaient l'importance fondamentale d'une industrie saine et prospère, dont l'influence se montrait déterminante sur le taux de chômage, sur le niveau de vie de la population et sur la croissance de l'économie. Ces politiques avaient tendance à prôner un mélange de protectionnisme, de soutien fiscal aux industries stratégiques et d'investissement massif dans la recherche et le développement. Les exemples de l'Allemagne et du Japon, qui réussissaient à tirer leur épingle du jeu malgré un manque flagrant de ressources naturelles, signifiaient au gouvernement les changements structureaux qui s'opéraient dans l'économie. Le gouvernement considérait que la seule voie possible consistait à encourager l'industrie canadienne, ce qui impliquait plus d'entreprises

canadiennes développant et commercialisant leurs produits non seulement au Canada, mais aussi ailleurs dans le monde (Bell, 1990 : 95).

La reproduction du modèle industriel américain continuait d'attiser les perspectives de développement industriel au Canada. La compétitivité des entreprises canadiennes demeurait la clé des orientations de la politique industrielle et, à cet égard, le gouvernement se voyait jouer un rôle plus important et plus affirmé, principalement dans la coordination de la politique économique (Deblock, 1988 : 20). À cet effet, le ministre des Finances Edgar Benson annonçait en 1971 une importante refonte du traitement fiscal applicable aux sociétés et à leurs actionnaires. Elle visait surtout à éliminer la double imposition des personnes dont les investissements se faisaient par achat d'actions. Benson insistait d'ailleurs sur le fait que ces mesures avantageraient uniquement les entreprises de propriété canadienne. Les débats entourant l'entreprise Home Oil, au début des années 1970, avaient éveillé l'idée d'un développement d'entreprises multinationales sous contrôle canadien dans le secteur pétrolier.

## 6.4 Les FMN et la dynamique d'innovation

Les retombées économiques engendrées par les FMN attiraient autant la curiosité des gouvernements que celle des milieux académiques. Les années 1960 et 1970 sont souvent qualifiées, dans la littérature, comme charnières à la configuration des relations entre l'État et la FMN, en raison de l'expansion des entreprises nationales en firmes multinationales et des enjeux politiques et juridiques qui l'ont accompagnée. À cette époque se produisirent aussi des changements législatifs aux États-Unis, destinés notamment à restreindre, pour les pays hôtes étrangers, la possibilité de poursuivre les FMN américaines sous leur juridiction nationale. Louis Wells (1971: 447) illustre, avec grande lucidité, l'impact économique et politique généré par les FMN à cette époque :

*The recent growth in the size and number of private business enterprises that operate in many countries has generated a great deal of speculation as to whether a form of international organization has been created which is able*

*to frustrate the policies of the traditional nation-state. The enterprise with subsidiaries scattered around the globe clearly has the potential to evade the influence of many governmental policies. The firm can circumvent a tight monetary policy in one country by having an affiliate borrow in another country and transfer the funds across national borders. If direct transfers of capital from abroad are restricted, transfer prices, royalty payments, or open accounts between affiliates can be adjusted to bring in the needed financial resources. If taxes are high in one jurisdiction, profits that would be subject to tax can be shifted to another tax jurisdiction through manipulation of affiliate transactions. National labor unions and comparatively harsh labor legislation can be frustrated by moving production to facilities in another country when strikes or higher costs threaten a particular market. A governmental program aimed at increasing technical and managerial training to provide a larger domestic supply of skilled personnel may only generate technicians or managers for the multinational enterprise to shift out of the country, back to its head office or to other countries. Technology developed in one country—often through governmental support and often related to defense needs of governments—can be leaked quickly to other countries through the communication network of the multinational enterprises.*

Raymond Vernon, quant à lui, remarquait au début des années 1970 que l'ouverture des États au commerce et à l'IDE accentuait les options d'investissement des entreprises, réduisant progressivement la souveraineté étatique. Il affirmait que les objectifs économiques nationaux empêchaient bien souvent les États d'imposer des restrictions sur les mouvements de capitaux et sur l'accès aux technologies et aux marchés. Dans son ouvrage, *Sovereignty at bay*, publié au début des années 1970, Vernon s'est penché sur les enjeux du pouvoir de négociation des FMN au sein des phases d'investissement (avant, pendant et après l'IDE). Il en est arrivé à la conclusion que l'État possédait moins de pouvoir de négociation sur les paramètres d'engagement de la firme envers l'intérêt national avant l'investissement. Or, une fois celui-ci réalisé, l'État était généralement

mesure d'imposer des critères visant l'intérêt national. La constatation d'un pouvoir extra-étatique, façonné par la liberté de mouvement des FMN et la dépendance des États à la résultante de leur activité économique, laissait aussi présager l'idée d'une relation entre ces deux acteurs. Jack Behrman, qui a étudié la situation du Canada, a mis en lumière un rapport « amour/haine » du gouvernement envers des FMN. Selon lui, cette relation provenait surtout du désir de bénéficier des avantages économiques concrétisés par l'investissement et l'intégration de nouvelles technologies, sans subir les conséquences de leur pouvoir sur la sphère nationale et sans devoir être dépendant de la technologie ou de l'interférence politique de l'État d'origine de la firme (Behrman, 1970).

Un rapport du Conseil des sciences du Canada publié en décembre 1971 traitait d'ailleurs des FMNE et de la politique des sciences du Canada. Son auteur, Arthur J. Cordell (1971 :24), partait du fait que les paramètres d'une bonne gestion économique nationale s'étaient modifiés. Le succès industriel et commercial s'évaluait dorénavant de façon plus subtile qu'une simple mesure de performance industrielle (Cordell, 1971 : 24). L'innovation scientifique et technologique était perçue nécessaire au maintien d'une croissance économique durable. À ce titre, le cas du Canada était complexe puisque les firmes étrangères n'y engageaient pas suffisamment de recherche et développement (R et D). Cordell constatait que les politiques protectionnistes canadiennes n'avaient pas engendré un niveau de concurrence suffisamment élevé au Canada pour créer une dynamique d'innovation. Les protections assuraient un marché dont se suffisaient autant les firmes étrangères que les firmes nationales, à la différence que les firmes étrangères étaient en mesure d'importer le développement technologique, et d'ainsi demeurer concurrentielles sans effort de R et D au Canada. Par cette dynamique, l'économie canadienne était prise dans une sorte de piège. Cordell (1971) en conclut que la « souveraineté technologique » n'était à peu près pas accessible au Canada et que l'ouverture au commerce et à l'investissement étranger demeurait un moyen pour concrétiser certains objectifs. La préoccupation de Cordell statuait sur l'émergence d'une dynamique d'innovation dans l'économie canadienne pour assurer des retombées socioéconomiques à la population.

En outre, ces études renforçaient l'idée de la conjonction latente des intérêts entre le Canada et les FMNE à un moment, ou pris séparément, leurs intérêts semblaient justement disjoints. Pour David Leyton-Brown (1974), cette période marquait l'intégration des FMN en tant qu'acteur international intervenant dans des relations conflictuelles avec l'État. Le milieu académique en venait à l'idée que le niveau d'influence des États sur les FMN variait en fonction du degré de centralisation de la prise de décision stratégique et de l'ouverture des FMN aux possibilités d'optimisation internationale des ressources, tant humaines que financières. Litvak et Maule (1974) établissaient que la capacité des FMN à jauger les avantages relatifs des États pour leurs investissements futurs engendrait déjà à cette époque une concurrence entre les États. Les tensions ou les rapprochements qui surgissaient entre les États et les FMNE dépendaient alors du niveau de concordance entre leurs intérêts.

Cette littérature s'accompagne de deux rapports gouvernementaux, publiés coup sur coup, qui ont réaffirmé les tensions vives qui existaient entre les objectifs économiques du Canada et les comportements des firmes multinationales. Le rapport Wahn et le rapport Gray ont mis l'accent sur le phénomène de la firme multinationale, le rôle de l'État dans l'économie et les moyens envisagés pour que l'économie canadienne bénéficie des IDE. On y faisait aussi une série de recommandations visant l'atteinte d'objectifs économiques établis en réponse à l'évolution rapide des FMN américaines au Canada. Une présentation de ces rapports nous mènera notamment à poser un regard sur les différentes attentes générées par les IDE au Canada et à mieux comprendre l'impact de leurs recommandations sur la politique économique canadienne.

## 6.5 Le rapport Wahn

En 1970, le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale au sujet des relations canado-américaines publiait son onzième rapport (ci-après Rapport Wahn). Sous la présidence du député Ian Wahn, le Comité a livré un examen des aspects

économiques entourant les relations canado-américaines (Côté, 2013 : 249). D'entrée de jeu, il affirmait son inquiétude face à la dépendance militaire, économique et culturelle du Canada par rapport aux États-Unis. Le comité y notait aussi comment certains secteurs stratégiques, comme le secteur financier, qui était encadré par des lois limitant le contrôle étranger<sup>123</sup>, avaient assuré la préservation du contrôle canadien. Le comité était en outre soucieux « que le Canada ne puisse plus prendre les sortes de décisions indépendantes qui sont le caractère des nations autonomes » (Rapport Wahn, 1970 : 11). Il soulevait aussi le maintien de la concentration des industries canadiennes aux mains des étrangers dans certains secteurs clés. Le contrôle étranger dans les secteurs miniers (60 p. cent) et manufacturiers (56,7 p. cent) était considéré comme important, tandis que la propriété canadienne était majoritaire dans toutes les autres industries (Rapport Wahn, 1970).

Le rapport présente plusieurs interventions d'experts et d'anciens hauts fonctionnaires canadiens et américains. Les professeurs Jack N. Behrman, John K. Galbraith et Abraham Rotstein, de même que l'ancien sous-secrétaire d'État américain George Ball, figuraient parmi les locuteurs. Tous reconnaissent, à leur façon, la puissance des FMN. Pour Rotstein, elles possédaient une position de négociation avantageuse vis-à-vis l'État, surtout lorsque ce dernier souhaitait attirer des IDE. Même s'il reconnaissait que les FMN se montraient généralement ouvertes à respecter le cadre légal des pays d'accueil, il soutenait qu'en état de libre marché, il s'avérait « peu probable que les FMN développent une conception plus large de l'intérêt public » (Rapport Wahn, 1970 : 28-30).

Ball soutenait une position différente de Rostein. Selon lui, les FMN constituaient avant tout un instrument social et politique de première importance, qui assurait une efficacité maximale des ressources sous la normativité du profit. Les exigences des gouvernements étaient alors perçues comme des nuisances perpétuelles à l'atteinte des objectifs économiques des FMN. Plusieurs de ces experts soutenaient que les relations entre le gouvernement et les FMN se transformaient et que le gouvernement canadien devait s'y

---

<sup>123</sup> La Loi sur les banques spécifie que les trois quarts des directeurs d'une banque à charte doivent être canadiens, qu'une proportion maximale de 25% des actions d'une banque puisse être détenue par des étrangers et qu'un maximum 10% des actions puissent être détenues par une personne. (Rapport Wahn, 1970 : 24)

adapter. John K. Galbraith en venait à la conclusion que les enjeux culturels prédominaient sur la préoccupation canadienne à l'égard des FMN. LB. Pearson, abondant dans le même sens que Galbraith, soutenait que la menace des FMN provenait surtout d'éléments non économiques (Wahn, 1970 :62). Le multilatéralisme commercial prenait également un rôle capital. Plusieurs intervenants voyaient de plus en plus, en réponse aux enjeux globaux, des solutions globales. En ce contexte, selon eux, les négociations entre États prenaient alors tout leur sens. Berhman avançait notamment la solution d'une réglementation internationale. Il avisait le comité que sans celle-ci, « les États devraient se résoudre à accepter le système capitaliste américain » (Rapport Wahn, 1970 : 29).

Les principales conclusions du comité réfèrent aux recommandations du rapport Watkins. Le comité consentait à ce que les firmes étrangères se comportent en firmes nationales, que la performance globale des firmes nationales et étrangères soit relevée et que la propriété et le contrôle de l'économie par des Canadiens soient augmentés. Il était conseillé que le processus d'adaptation du gouvernement canadien se fasse au moyen de leviers politiques conventionnels. L'accès aux capitaux pour les entreprises canadiennes, le développement technologique, l'accès aux marchés étrangers et un meilleur soutien aux entreprises canadiennes figuraient dans les recommandations du comité. Le comité renouvelait enfin la recommandation de la mise en place d'une société canadienne de développement afin de stimuler l'activité des entrepreneurs canadiens.

Somme toute, le rapport consolidait l'idée que les IDE des FMNE devaient apporter une résultante positive à l'économie canadienne. Dans la foulée de ces recommandations, la Corporation de développement du Canada vit le jour en 1971. Pour le gouvernement, elle devait notamment permettre de diminuer le niveau de la propriété étrangère dans l'industrie, en injectant des capitaux canadiens dans les entreprises présentes au Canada et en facilitant l'accès aux capitaux pour les entrepreneurs canadiens. Conscient que les enjeux économiques spécifiques à la croissance économique, aux relations intergouvernementales, à l'acquisition de techniques de production et à la poursuite de l'efficacité industrielle demeuraient liés à l'IDE, le gouvernement demandait au député

libéral Herb Gray, presque immédiatement après le dépôt du rapport Wahn, de présenter des orientations en vue d'une politique canadienne sur l'investissement direct étranger.

## 6.6 Le rapport Gray

Le Rapport officiel sur l'investissement direct étranger au Canada (Rapport Gray) est celui qui a le plus marqué la politique économique canadienne au cours des années 1960 et 1970. Publié en 1972, il représente une sorte de compromis entre un pli nationaliste et l'acceptation des prémisses émergentes de la nouvelle économie mondiale. À première vue, le rapport demeure fortement influencé par les rapports Watkins et Wahn. Il reprend plusieurs concepts et perspectives analytiques déjà explorés par ces derniers, en plus de souscrire à certaines positions fondamentales de la conception de l'investissement étranger propres à Trudeau. Il mettait aussi en exergue la situation particulière de l'évolution des relations entre les gouvernements et les firmes multinationales. Le rapport relatait l'état de la dynamique intrinsèque entre la production et l'investissement au sein de ces firmes, ainsi que leur capacité de planification, leur flexibilité et leur indépendance à l'égard des politiques macroéconomiques des gouvernements. L'autonomie des FMN<sup>124</sup> était ainsi soulignée et mise en perspective par rapport à leur imputabilité et leur degré de sensibilité aux répercussions sociales de leurs activités internationales.

Sur le plan des politiques publiques, le rapport Gray a cimenté deux perspectives vis-à-vis les FMNE, soit : la recherche d'avantages économique des IDE pour le Canada et le type

---

<sup>124</sup> Le Rapport, qui définit la FMN : « comme la canalisation de l'IDE par une même entreprise qui exerce son activité dans plusieurs économies et qui partage ses opérations mondiales entre divers pays en vue de réaliser ses objectifs d'ensemble propre », les perçoit comme une forme institutionnelle différente au marché (Rapport Gray, 1972 : 57). Les FMN sont d'ailleurs conçues comme un phénomène grandissant, qui est soutenu par les forces de la croissance et entraîne une réduction du nombre global de sociétés internationales (Rapport Gray, 1972 : 64). Les investissements des FMN sont perçus comme l'extension d'un oligopole étranger et d'une concentration mondiale au Canada, ayant un effet notoire sur la diminution de la concurrence nationale. Au niveau de l'économie canadienne, deux modèles de FMN sont mis de l'avant dans le rapport : le modèle de la firme démembrée, lorsqu'on répartit les étapes de production dans plusieurs pays où la firme obtient des avantages spécifiques à cette étape; et le modèle de la miniaturisation, lorsque les FMN configurent leurs filiales étrangères sous le même modèle organisationnel que leur société mère. Ces modèles font ressortir l'importance du caractère distinctif des firmes étrangères présentes au Canada, c'est-à-dire ce qui leur donne la capacité de réaliser des profits supplémentaires en écoulant leurs produits sur les marchés étrangers (Rapport Gray, 1972 : 34).

d'intervention du gouvernement à privilégier. Il postulait que la recherche d'avantages dans les IDE avait un effet probant sur la détermination des priorités industrielles. Pour accomplir cette recherche, le Canada se devait de mettre en œuvre une politique et des mesures qui tiendraient pleinement compte de la nature et de la structure de la FMNE, puis les utiliser au plus grand avantage de l'économie canadienne (Rapport Gray, 1972 : 8). Les politiques fiscales, commerciales et industrielles étaient alors envisagées comme des outils pour mieux orienter les IDE et accroître les avantages économiques du Canada.

La principale recommandation du comité débouchait sur l'implantation d'un mécanisme d'examen des projets d'IDE, afin de mieux contrôler les entrées de capitaux directs étrangers et s'assurer qu'ils bénéficient aux intérêts économiques canadiens. Le comité jugeait que cette recommandation était sans inconvénient économique, sans incidence sur le taux de croissance, ni sur le revenu par tête ou sur l'emploi (Rapport Gray, 1972 : 501). Enfin, le comité de travail recommandait que le Canada poursuive les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) au sujet des entreprises multinationales. Une action multilatérale était souhaitée afin d'obliger les pays d'accueil à traiter les IDE de façon juste et équitable.

La proposition du rapport Gray de mettre sur pied une agence de tamisage des IDE s'alignait avec les orientations économiques et politiques du gouvernement. À cette époque, il n'était pas question pour le gouvernement de poser un jugement de valeur sur la provenance des capitaux, mais plutôt d'assainir l'infrastructure industrielle et de maximiser le rendement économique, présent et futur, à travers une intégration plus poussée aux marchés internationaux (Bell, 1990 : 110). En plus d'être un moyen utilisé dans d'autres pays pour contrôler les IDE<sup>125</sup>, cette proposition permettait de justifier la présence d'IDE américains par une forme de consentement étatique qui respectait les intérêts de la nation. La mise en place de cette idée a constitué une étape importante de la formalisation des relations entre le gouvernement canadien et les FMNE. Elle a institutionnalisé les principes

---

<sup>125</sup> Les cas du Mexique et de l'Australie ont été repris dans la littérature pour comparer les interventions gouvernementales à l'égard des IDE.

directeurs des attentes du gouvernement vis-à-vis les FMNE. Par la même occasion, mais pour des causes extérieures à sa raison d'être, elle a également marqué la diminution progressive de l'intervention de l'État dans l'économie. Dans le chapitre suivant, nous verrons plus en détail les divers changements économiques et politiques au Canada qui ont eu lieu à partir du milieu des années 1970 jusqu'aux années 1980.

## 6.7 Place à la critique

Le début des années 1970 correspond au début du déclin, encore peu visible, de la légitimité de l'intervention soutenue de l'État dans l'économie. L'enjeu des relations entre le gouvernement et les FMNE y étaient débattus, notamment pour trouver des solutions à l'endiguement de la crise économique. Quelques facteurs économiques étaient constamment pris en considération, tels que les pressions inflationnistes au Canada et la productivité. En effet, la hausse importante de la productivité manufacturière qu'avait connue l'économie canadienne de l'après-guerre avait été suivie d'une stagnation, d'une hausse des salaires et d'une baisse conséquente de la compétitivité des entreprises canadiennes. La perte progressive de compétitivité de l'économie canadienne affectait les exportations de produits industriels. Selon Deblock (1985 :179), « l'économie canadienne était de plus en plus polarisée, entre un secteur traditionnel national, peu compétitif et peu dynamique et un secteur d'amont, orienté vers l'exportation et peu intégré au reste de l'économie ».

L'accroissement de la productivité industrielle était considéré comme la clé de plusieurs objectifs économiques et politiques. Pour le réaliser, des politiques plus en lien avec les institutions du marché étaient revendiquées, notamment par le milieu des affaires. Suivant les recommandations du Conseil économique du Canada, le gouvernement mit en place des politiques et mesures visant spécifiquement la stimulation de l'offre. De nombreux efforts s'organisaient également pour renforcer la redistribution industrielle dans les régions canadiennes et la promotion de nouvelles industries prometteuses (Rea et McLoed, 1976 : 235). La création du ministère de l'Expansion économique régionale, en 1969, et de

la Corporation de développement du Canada, en 1971, étaient destinées à amenuiser les impacts économiques conjoncturels.

Ces actions économiques du gouvernement se prenaient forme à un moment où une vague de critiques déferlait au sein des milieux académiques et politiques canadiens. Ces critiques, axées sur les questions de l'investissement étranger et du contrôle économique par les entreprises multinationales étrangères, se distinguaient des courants de pensée de plus en plus dominants aux États-Unis, et proposaient une analyse inspirée des courants néomarxistes. La publication de *Silent Surrender: The Multinational Corporation in Canada* de Kari Levitt, qui traite de la relation entre l'État et les IDE des FMNE, est sans doute l'œuvre phare de cette époque. Commandé par le nouveau Parti démocratique du Canada, l'ouvrage de Levitt correspondait avant tout à la position du NPD au Parlement, notamment celle de Douglass, très actif à la fin des années 1960 sur les questions d'IDE. Il s'inspirait aussi des critiques de Jacques Parizeau, de Walter Gordon, d'Harold Innis et de Raoul Prebish. Levitt partait du fait que le Canada était passé successivement, depuis le début du siècle, d'une dépendance économique et financière à l'égard de la Grande-Bretagne à une dépendance envers les États-Unis et ses multinationales. L'accent mis sur le pouvoir des multinationales américaines ajoutait une complexité supplémentaire au schème de dépendance économique du Canada. Levitt dénonçait, dans ce contexte, la dérive inévitable d'un système où l'État emprunte les caractéristiques de la grande entreprise et fonde ses interventions sur la nécessité de préserver les institutions économiques qui avantage les grandes entreprises étrangères. La logique capitaliste se voyait ainsi reproduite par des acteurs dont la position permettait une domination idéologique du système, ce qui créait une sorte de (néo) mercantilisme auquel le Canada participait allègrement en favorisant son intégration économique aux États-Unis. Aux yeux de Levitt, il en résultait, une domination politique des FMNE ainsi qu'une dilution de la souveraineté canadienne et de la vie démocratique au pays. Levitt, comme bien d'autres critiques de cette époque, prônait un retour au nationalisme économique et une ligne dure envers les FMNE, en plus d'une reprise du contrôle de l'économie nationale et d'une défense l'identité canadienne.

Cette critique s'inscrit dans les mouvances idéologiques et politiques en ébullition au Canada dans les années 1970, lesquelles faisaient pratiquement tout état de préoccupations à propos de la perte de contrôle économique du Canada sur son territoire. Régionalement, c'est au sein des universités situées en Ontario, où le taux de contrôle étranger était le plus élevé au pays, que le mouvement critique se faisait le plus entendre. Il s'édifiait à partir des ouvrages de John Porter, Frank Underhill et de Kari Levitt, tandis que Wallace Clements, Leo Panitch, Patricia Marchark et Tom Naylor en ont été les principaux représentants. Ils s'inquiétaient notamment de la trop forte dépendance économique du Canada envers les États-Unis et du contrôle perpétuel de la destinée économique par le cercle fermé des élites canadiennes<sup>126</sup>. Leurs critiques traitaient aussi de la menace des IDE sur l'identité et de la culture canadienne. Pour eux, l'harmonisation culturelle entre le Canada et les États-Unis s'avérait un aspect central du processus de rationalisation industrielle, et elle était envisagée à partir du mouvement de démembrement de la FMN en filiales qui profitait des avantages spécifiques du Canada pour certaines étapes de production.

Une autre perspective critique, soutenue notamment par le Conseil des sciences du Canada, concernait le manque de direction industrielle et la faible adaptation de l'économie canadienne à l'économie en phase d'internationalisation. Le CSC mettait l'accent sur les avantages des FMN et les enjeux de certains secteurs économiques canadiens par rapport à l'ouverture du commerce international. Dans cette mouvance, certains économistes, notamment au Québec, prêchaient pour une nouvelle politique nationale axée sur le développement industriel et l'internationalisation de l'économie canadienne. Par exemple, Vély Leroy proposait en 1972 :

*qu'au lieu de laisser l'investisseur étranger le seul arbitre de l'orientation et du rythme d'expansion de l'économie canadienne sur l'échiquier des firmes multinationales, il faudrait des politiques intentionnelles qui relèvent d'une vision canadienne de l'économie nationale et de son imbrication dans le*

---

<sup>126</sup> Pour Paul William (1989), cela fait écho du lien implicite entre l'origine sociale des élites, leur tentation de favoriser pour des postes de pouvoir des individus appartenant aux mêmes cercles sociaux culturels et religieux, et les types de comportements et d'attitudes qu'ils adoptent et reproduisent.

*monde international, qu'on s'assure de la présence de firmes canadiennes dans des opérations d'arbitrage et d'organisation de la production et de la distribution, une invitation à traduire dans des faits les promesses que fait naître la création de la Société canadienne de développement. (Leroy, 1972 : 221)*

Rodrigue Tremblay se positionnait également en 1972 en faveur d'une nouvelle politique nationale. Rappelant les effets positifs de l'application de la philosophie de Politique nationale de Macdonald de 1879<sup>127</sup>, il dénonçait toutefois la propension du gouvernement à isoler l'IDE de son contexte historique et à en soustraire les objectifs principaux de l'État. Tremblay rappelait que le contrôle étranger de l'économie canadienne s'était surtout concrétisé à cause de la protection de l'État. Les conditions d'interdépendance économique du Canada envers les firmes étrangères ne pouvaient alors s'amenuiser sans créer une incidence sur la croissance économique (Tremblay 1972). Or, dans un cadre où la mobilité des facteurs s'était fortement accentuée, le blocage des IDE constituerait, selon lui, une erreur fondamentale.

Enfin, les critiques mettaient de l'avant l'effet de la spécialisation théorique de l'étude de l'économie qui, couplée à l'influence prépondérante des économistes au sein des gouvernements, semblait mener à l'exclusion de la prise en compte des facteurs sociaux, politiques et culturels dans la théorie économique. Cette exclusion avait pour effet de façonner les propositions politiques des économistes en fonction d'une vision tronquée de la société. Associée à l'idéologie néolibérale, qui était alors fortement revendicatrice des politiques budgétaires de type keynésiennes, la théorie économique en cours s'attardait avant tout aux quelques enjeux macroéconomiques d'importance, comme l'inflation, et laissait l'évaluation de la concordance politique de leur proposition aux mécanismes du marché.

---

<sup>127</sup> Qui avait eu, selon Tremblay (1972) un impact significatif sur le mode de développement économique canadien et sur la réalisation d'une identité internationale des fonctions de production.

L'effet réel de ces critiques sur l'orientation politique demeura mitigé tout au long des années 1970. Outre les trois principaux rapports gouvernementaux, dans lesquels se retrouvait un grand nombre d'éléments conceptuels rattachés à certains auteurs critiques, les actions du gouvernement Trudeau ont été empreintes d'un pragmatisme prudent et conforme à la position historique du Canada en matière de développement économique. En chemin, le gouvernement Trudeau n'hésita pas à s'arroger une dose de nationalisme populaire, en créant certaines controverses à la suite de tentatives d'acquisition de grandes entreprises du secteur des ressources naturelles<sup>128</sup> (Beck, 1980). La confiance en la capacité du gouvernement Trudeau à « mettre au pas » les grandes entreprises favorisait aussi la propension de ce dernier à utiliser des moyens législatifs pour arriver à ses fins. Cette volonté dérivait d'un sentiment populiste qui avait d'ailleurs tendance à identifier les grandes entreprises « comme mauvaises, les multinationales comme pires, et les entreprises pétrolières étrangères comme étant les pires de toutes » (Bothwell et coll., 1989 :345).

L'idée de Trudeau était d'instaurer des mesures de contrôle sur les IDE étrangers pour déterminer les conditions des retombées sur l'économie nationale et développer certains secteurs industriels stratégiques. Ces mesures dérivait d'une part, de l'application d'un keynésianisme libéral « à la canadienne », dans lequel il était légitime que l'État s'implique dans l'économie, planifie et oriente les actions des acteurs économiques. D'autre part, ces mesures dérivait d'une constatation de l'essoufflement de ce même keynésianisme, et des pressions subies pour laisser davantage libre cours aux entreprises et aux marchés. Le député John Wise résume bien l'esprit de contradiction canadienne à cette époque ; soutenant que la majorité des Canadiens préconisaient le nationalisme économique, il posait la question :

*Qu'est-ce que le nationalisme économique ? Pour certains, c'est le fait de prendre des mesures économiques favorisant le raffermissement de la position du Canada à l'intérieur comme à l'étranger. Pour d'autres, c'est*

---

<sup>128</sup> Beck (1980 :45) prend pour exemple l'achat de la mine Denison d'uranium par des investisseurs étrangers, qui a finalement été bloqué par le gouvernement fédéral.

*d'accueillir des investissements et de la technologie étrangère comme canadienne, en vue d'atteindre ces mêmes objectifs, tout en se dotant des garanties nécessaires à la protection de l'industrie canadienne*<sup>129</sup>.

Le jeu d'équilibrisme politique prenait alors tout son sens. D'une part, l'exemple de l'industrie automobile était venu contredire les positions nationalistes plus radicales. Les retombées du Pacte de l'Auto, à partir des années 1970, donnaient des arguments de taille pour une plus grande intégration des FMN au Canada. La nécessaire ouverture au commerce et à l'investissement que cela engendrait rendait de plus en plus caduques les perspectives encourageant le nationalisme économique, prôné notamment par Gordon. D'autre part, l'exemple québécois était repris pour démontrer la possibilité de mettre en œuvre les moyens et les institutions pour reprendre le contrôle de secteurs économiques stratégiques. L'opposition en Chambre continuait de presser le gouvernement à agir. Dans le même esprit, le discours du budget de Turner de 1972, qui mentionnait pour la première fois les « sociétés géantes multinationales », décrivait ces dernières comme un acteur économique de plus en plus dominant sur la scène économique mondiale, qui « fournissait aussi, directement ou indirectement des emplois à plus d'un million de Canadiens ». C'est en réponse à ces constatations que les recommandations du rapport Gray ont servi de base à de nouvelles politiques pour contrôler les IDE.

## 6.8 La Loi sur l'examen des investissements étrangers

Un premier projet de loi - *Loi sur l'examen des prises de contrôle par des étrangers (C-201)* - a été déposé en mai 1972 par le ministre de l'Industrie Jean-Luc Pépin. Il visait à ce que le gouvernement détermine la contribution au bien-être général des prises de contrôle des entreprises canadiennes par des entreprises étrangères. Le parti libéral envisageait concrétiser cette initiative en instaurant un ensemble de mesures destinées à assurer le développement et l'indépendance économique canadienne, telles que la création des

---

<sup>129</sup> Débats de la Chambre des communes, 29e Législature, 1re Session : Vol. 7, page 7851, [https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

grandes sociétés d'État et la protection de certains secteurs économiques stratégiques comme les banques, les compagnies d'assurance et les industries culturelles. Le gouvernement s'attaquait plus que tout à l'enjeu du contrôle de l'économie, et balisait son intervention en fonction de certaines décisions prises précédemment. Le fait que le gouvernement décidât d'institutionnaliser son action de la sorte n'était guère étonnant dans le contexte des années 1970; après tout, le NPD rappelait souvent les actions de nombreux pays en ce sens.

Deux débats se dessinaient à l'aube de l'acceptation du projet de loi. Le premier, sur la nature même de celle-ci, reconnaissait l'apport des IDE à l'économie canadienne et les effets réels qu'ils pouvaient engendrer pour le Canada. Il faisait état des répercussions de la question de l'examen des IDE, qui divisait alors le Parlement et le pays. Le ministre Pépin entretenait des doutes sur l'effet des exigences imposées à la propriété et au contrôle canadien sur les objectifs économiques du Canada. Il n'envisageait pas, à cette époque, une intervention plus poussée auprès des entreprises étrangères à court terme. Certaines régions canadiennes, parmi lesquelles comptaient les provinces de l'Atlantique, se montraient très critiques à l'égard des restrictions proposées, en raison des enjeux criants du chômage. D'autres provinces, qui avaient constaté l'accroissement ininterrompu du nombre de firmes canadiennes passant sous contrôle étranger, se bornaient à critiquer le manque d'ambition économique et industrielle du gouvernement fédéral.

Le second débat portait sur le degré d'extension du projet de loi au réinvestissement des filiales. Le fait que le niveau de contrôle étranger dans certaines industries était déjà passablement élevé engendrait par conséquent des questionnements sur l'examen des réinvestissements des entreprises étrangères déjà présentes au Canada. Le NPD dénonçait notamment que le projet de loi C-201 se limitait aux prises de contrôle, sans aborder pas les réinvestissements. La réponse du ministre de l'Industrie soulignait avant tout les conséquences de tels agissements pour l'économie canadienne. Pépin énonça, en Chambre des communes, des arguments organisés autour des idées de dynamique du progrès économique et des répercussions possibles de mesures trop intrusives de l'État sur la

création de nouvelles industries. Ces principaux arguments concernaient la diminution de la confiance des entreprises à l'égard de l'État et l'impact résiduel que cela entraînerait sur l'emploi. Bloquer les IDE était aussi inconcevable, surtout en raison de la force de l'économie américaine et sa domination technologique. Les libéraux reconnaissaient que le principal enjeu des IDE n'était plus lié au manque d'épargne nationale, mais à la dynamique des facteurs industriels qui, au Canada, n'équivalait en rien à celle qui avait permis aux États-Unis d'atteindre leur niveau de développement.

Des députés, conservateurs et néo-démocrates dénonçaient aussi les pratiques des banques canadiennes. Elles étaient pointées du doigt pour leur conservatisme à l'égard des investissements plus risqués et pour le manque de capitaux mis à la disposition des entreprises canadiennes. Leurs pratiques de prêts aux grandes entreprises leur étaient aussi reprochées puisqu'elles provoquaient une hausse du coût du crédit pour les petites et moyennes entreprises. L'agissement des banques se répercutait, selon les députés, jusqu'à la cession d'entreprises canadiennes à des intérêts étrangers, eux-mêmes financés par les banques canadiennes. La CDC, qui devait permettre aux entreprises canadiennes d'accroître leur taille pour devenir compétitives face aux FMNE, était également pointée du doigt, autant pour ses coûts administratifs élevés que pour les importants délais de traitement des demandes qu'elle imposait à ses bénéficiaires.

Après des mois de débats, le projet de loi C-201 a finalement été rejeté par le NPD, qui détenait alors la balance du pouvoir au Parlement. Cela incita le gouvernement à revoir sa position. Au début de l'année 1973, à l'aube de la crise de pétrole et de l'inflation, les priorités économiques du gouvernement misaient sur la bonne combinaison d'intervention afin de poursuivre certains objectifs périphériques à l'emploi, tels que la restriction du contrôle étranger, la productivité, l'accès aux marchés ou la concurrence. Trudeau annonçait, dans son discours du trône du 29 janvier 1973, des mesures visant :

*à assurer aux Canadiens un meilleur contrôle de leur économie, par le filtrage de la mainmise étrangère sur les entreprises canadiennes; des mesures concernant la dissémination de techniques étrangères et leur mise à*

*la disposition des industriels canadiens; des mesures visant à accroître la participation canadienne à la propriété et au contrôle des projets d'exploitation des richesses naturelles; et, en consultation avec les provinces, des mesures concernant les nouveaux investissements étrangers directs et la vente de propriétés foncières à des étrangers.*

Dans le discours du budget, le ministre des Finances, John Turner s'enthousiasmait de l'efficacité des mesures fiscales sur la production, l'emploi et l'investissement. Le Conseil économique canadien notait la pertinence, pour le maintien du taux d'expansion de la productivité, des mesures fiscales annoncées l'année précédente. D'autre part, plusieurs députés percevaient, à travers ces mesures fiscales, un avantage indu alloué aux firmes étrangères, étant donné qu'elles bénéficiaient abondamment des subventions de l'État<sup>130</sup>. D'autres soulignaient aussi que les FMNE payaient généralement moins d'impôt que les entreprises canadiennes.

C'est dans cette dualité que la position des conservateurs sur les IDE et le rôle du gouvernement prenait forme. Elle misait surtout sur l'effet positif des IDE et des FMNE sur l'économie. Le parti conservateur prônait avant tout des politiques fiscales avantageuses pour les Canadiens. Il militait pour un « programme plus souple de crédits fiscaux et de gains en capital et d'autres modifications à la loi de l'impôt, qui donneraient l'avantage aux Canadiens sur leur propre territoire de manière que la présence d'étrangers n'entrave pas leur activité ». Il reprenait, à cet égard, les commentaires de plusieurs grandes entreprises canadiennes qui s'étaient exprimées sur le projet de loi C-201. De cette manière, il proposait un développement économique basé sur des entreprises canadiennes et étrangères compétitives sur les marchés internationaux.

---

<sup>130</sup> Nous faisons référence ici à la critique d'Éric Kieran, ancien ministre provincial et fédéral, quant aux déductions accordées aux entreprises sur les intérêts des fonds empruntés pour l'achat d'actions d'autres entreprises.

Les effets de la crise du pétrole au Canada<sup>131</sup> inciteront le gouvernement à proposer une nouvelle mouture du projet de loi C-201; le 24 janvier 1973, le ministre de l'Industrie Alistair Gillespie déposait le projet de loi C-132. Ce projet prenait en considération certaines critiques du projet de loi C-201, tout en statuant clairement sur les limites de l'intervention étatique vis-à-vis les IDE.

Gillespie livra à la Chambre des communes un plaidoyer sur les difficultés qu'entraînait la nationalisation de certains secteurs économiques et sur la puissance des firmes multinationales, qui forçait le déploiement d'efforts qualifiés d'inutiles, selon lui, mais néanmoins nécessaires. Les justifications d'une telle loi se référaient à plusieurs mesures similaires mises de l'avant par d'autres États afin de contrôler les IDE sur leur territoire<sup>132</sup>. Le gouvernement souhaitait « éviter de troquer les emplois, les investissements et la croissance contre une plus grande mesure de propriété et de contrôle »<sup>133</sup>. En bref, le premier ministre Trudeau percevait, plus que tout, la possibilité :

*d'évaluer au mérite les initiatives étrangères en ce qui concerne le rachat d'entreprises et l'investissement d'envergure, tout en offrant aux intéressés l'accès au marché canadien, qui demeurerait passablement lucratif. À travers ses objectifs de favoriser la fabrication de produits adaptés aux marchés internationaux et de permettre aux filiales canadiennes d'élargir leurs activités, l'Agence d'examen de l'investissement étranger entendait susciter un nouveau partage de l'activité économique et modifier les rapports entre ces filiales et leurs sociétés mères étrangères (Bell, 1990 : 110).*

Le projet de loi était alors fondé sur l'idée de la sélection des IDE, qui devait permettre d'assurer une maximisation des bénéfices des IDE pour l'économie canadienne. Il visait un certain équilibre entre l'intervention du gouvernement auprès des firmes étrangères et

---

<sup>131</sup> Le gouvernement comptait sur la mise en valeur des ressources naturelles canadiennes pour les protéger contre les décisions arbitraires des pays étrangers sur les niveaux d'approvisionnement et de prix (Lalonde, 1990 : 73).

<sup>132</sup> Le ministre de l'Industrie souligne les exemples du Japon, de l'Australie, du Mexique, de la France, de la Grande-Bretagne et des États-Unis.

<sup>133</sup> Débats de la Chambre des communes, 29e Législature, 1re Session : Vol. 3, page 2782, [https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

la liberté d'action des firmes étrangères déjà présentes au Canada. À la Chambre des communes, il n'était pas uniquement question de l'effet de la loi sur les objectifs établis, mais aussi de la portée de celle-ci sur les enjeux politiques et financiers liés de près aux objectifs économiques. Le député conservateur Don Blenkarn s'inquiétait notamment de la capacité des FMN à se soustraire aux politiques monétaires et fiscales en choisissant les législations les plus favorables financièrement. Il critiquait le fait que le gouvernement n'avait pas abordé cet enjeu et surtout, qu'on rendait le Canada fiscalement non concurrentiel avec des taux d'imposition trop élevés. En reprenant la menace de délocalisation du siège social canadien de Massey-Fergusson, il réitérait l'importance des avantages fiscaux pour les entreprises canadiennes.

Tout au long de l'année 1973, les débats sur le projet de loi C-132 ont surtout porté sur la perte d'autonomie politique. En filigrane, on abordait la dépendance politique envers les facteurs sous-jacents à l'activité économique des FMNE et les divers types de financements gouvernementaux alloués aux firmes étrangères. Il faut rappeler que ces débats sur le projet de loi se déroulaient en pleine crise du pétrole et que cette crise avait sonné l'alarme sur le plan politique. Le contrôle des flux d'approvisionnement pétroliers appartenait aux firmes américaines et les intérêts canadiens n'étaient alors que très peu représentés auprès des sociétés mères des grandes pétrolières (Bothwell, 1992). Les décisions de certaines multinationales pétrolières, telles que Exxon et Standard Oil, soulevaient l'ire de quelques députés, qui en profitèrent pour revendiquer un contrôle plus important des ressources naturelles canadiennes par le gouvernement. La prise de contrôle de Supertest Petroleum raviva aussi les tensions au sujet des désirs de nationalisation et d'orientation des fonds privés canadiens pour acheter des entreprises canadiennes menacées d'une prise de contrôle par les intérêts étrangers. Une synthèse des débats en Chambre permettra de mieux saisir la position de chacun des partis au cours de cette crise :

- Les conservateurs demeuraient très proches de la position du gouvernement et étaient persuadés que la propriété étrangère au Canada était un problème d'ordre politique et économique. Ils se montraient toutefois critiques des répercussions de la procédure d'examen des IDE sur la croissance ainsi que de la mainmise

potentielle du gouvernement fédéral sur l'économie. Ils prônaient plutôt des politiques permettant de recréer une situation économique similaire à celles des États-Unis par l'entremise, surtout, d'interventions fiscales accroissant la propriété canadienne par l'investissement. En outre, l'opposition conservatrice avait tendance, à cette époque, à réunir d'une part l'enjeu de la participation canadienne à l'économie et, d'autre part, l'objectif d'amélioration de la qualité de vie des Canadiens. Pour satisfaire cette association de concepts, ils proposaient en Chambre un contrôle des prix et des salaires, ainsi que des mesures encourageant les exportations, la recherche et le développement de même qu'un accès facilité au crédit.

- Les néo-démocrates articulaient plutôt une critique de l'effet néfaste des IDE, qui révélaient le comportement négligent, dominateur et intransigeant des FMNE. Le projet de loi C-132 était perçu par le NPD comme permissif envers les nouvelles structures verticales des sociétés et trop évasif sur les différents liens entre les sociétés apparentées. Ils soulevaient le principe derrière l'enjeu des IDE, issu, selon eux, de la puissance acquise informellement par les FMN, qui leur permettait de contourner les valeurs et intérêts nationaux canadiens. Ils dénonçaient, plus que tout, la tendance des FMNE à transformer les ressources canadiennes à l'étranger. Ils militaient au Parlement pour obliger les FMNE à accroître leurs activités de transformation au Canada et pour le développement d'industries canadiennes en mesure de transformer les ressources au Canada. Ils manifestaient, à cet égard, une grande confiance dans la capacité des industries et du gouvernement canadiens à reproduire nationalement l'activité économique des firmes étrangères.

La spécificité canadienne, inscrite dans la fédération, le territoire et les langues officielles, était vue comme un obstacle à une politique unifiée sur les IDE. Le débat sur l'IDE mettait aussi en évidence les disparités économiques régionales ainsi que les enjeux des relations entre le gouvernement fédéral et les provinces canadiennes. Des appels étaient lancés par l'opposition afin de mieux arrimer la politique d'IDE à la politique d'expansion régionale

et aux orientations économiques des provinces. Le fait que le projet de loi ne comportait pas de processus de consultation auprès des provinces était décrié, surtout par les députés conservateurs. L'enjeu fédéral et les enjeux provinciaux par rapport aux IDE semblaient d'ailleurs de plus en plus disjoints. Les provinces de l'Atlantique, qui comptaient sur l'IDE pour leur développement industriel, se montraient contre le projet de loi, tandis que les provinces du Québec, de l'Ontario et de l'Ouest étaient plutôt préoccupées par l'incidence des IDE, s'inquiétant du contrôle qu'elles pouvaient exercer sur l'économie. Il y avait, derrière l'ouverture des provinces de l'Atlantique à l'IDE, une priorité accordée à l'emploi au détriment d'autres enjeux politiques et économiques, qui étaient relégués à la scène fédérale. Dans le cas de l'industrie du pétrole, l'opposition aux IDE était associée à un ralentissement de la croissance dans les provinces de l'Ouest canadien. Ce lien était plus explicite chez les conservateurs albertins, qui prônaient un plus grand contrôle de leurs propres ressources vis-à-vis le gouvernement fédéral.

Le débat sur le projet de loi s'est achevé à la fin de 1973. La ratification de la Loi sur l'examen des investissements étrangers (LEIE) a été combinée au dévoilement d'objectifs économiques plus spécifiques sur le plan de la transformation des ressources. Les principes généraux de la LEIE étaient avant tout rattachés aux objectifs d'emploi, d'exportations et de développement économique (Turner, 1983). Son application mettait un accent particulier sur l'avantage pour le Canada des projets d'IDE. Cliche (1975 : 117-118) rappelle que la LEIE venait affirmer la préoccupation du gouvernement par rapport au contrôle étranger et la nécessité de mettre en place des mesures pour le restreindre. Alistair Gillespie, alors ministre de l'Industrie, soutenait, quant à lui, que les relations entre les États et les FMNE ne pouvaient se comparer aux relations économiques internationales et au contexte normatif de négociation entre les États, et que c'était au sein même de cette différence que se trouvait la tension qui provoquait la hausse du nationalisme au Canada. Il se montrait confiant que la loi allait permettre d'accroître les retombées économiques au Canada des activités des entreprises étrangères.

Le gouvernement annonça que la loi serait mise en œuvre en deux temps. Elle s'attarderait d'abord aux fusions et acquisitions par des étrangers<sup>134</sup> et s'appliquerait qu'aux nouveaux investissements ou aux changements de propriétés. Elle devait ensuite inclure dès 1975 l'établissement de nouvelles entreprises étrangères au Canada. Elle n'incluait donc pas les réinvestissements des entreprises étrangères au Canada. Somme toute, elle visait environ 20 p. cent des IDE au Canada. Cinq critères<sup>135</sup> d'évaluation étaient pris en compte :

1. Les retombées de l'IDE sur le niveau et la nature de l'activité économique au Canada, incluant l'emploi, la transformation des ressources, la réduction des importations, et l'accroissement des exportations, l'achat de biens canadiens, etc.;
2. Le niveau de participation des Canadiens, autant à des postes de direction, qu'en tant qu'actionnaire ou dirigeant;
3. L'effet de l'IDE sur l'efficacité industrielle, le développement technologique, et l'innovation de produits;
4. L'effet sur la concurrence du secteur économique;
5. La compatibilité de l'IDE avec les orientations de la politique industrielle canadienne.

Ces critères d'évaluation devaient servir à examiner les propositions d'investissement, qui pouvaient être faites dans tous les secteurs d'activité au Canada, sous réserve des lois fédérales ou provinciales particulières à un secteur déterminé (Voghel, 1979 :100). Leur degré d'importance, dans le processus d'évaluation des projets, s'avérait somme toute variable dans son application.

Comme prévu par le projet de loi, quelques mois après son entrée en vigueur, le gouvernement Trudeau créait en 1974 l'Agence d'examen des investissements étrangers (AEIE). Cette agence avait pour mandat d'assister le ministre dans l'analyse des dossiers d'IDE et d'émettre des recommandations sur les projets des entreprises étrangères. Le rôle de l'agence se révéla plus étendu que celui d'accepter ou de rejeter des demandes; en vertu

---

<sup>134</sup>

<sup>135</sup> Tirés de McCalla, (1990 : 300)

de la loi, l'évaluation des propositions passait officieusement par un processus de négociation entre le gouvernement et l'entreprise (Voghel, 1979). La décision ultime revenait au Conseil des ministres (Cabinet), après avoir reçu l'approbation du ministre responsable. L'option, pour le gouvernement, de refuser un investissement s'est avérée l'un des éléments clés de cette loi. Elle lui permettait d'exercer une pression sur l'entreprise pour qu'elle respecte certains de ses objectifs économiques (Côté, 2012). La loi assurait aussi un encadrement législatif des engagements pris par les entreprises étrangères. Le non-respect des engagements pouvait mener à des procédures légales allant jusqu'à l'emprisonnement du demandeur. La loi permettait également au gouvernement fédéral de suivre la trace des investisseurs, de connaître leurs projets d'investissement, et ainsi d'avoir une impression de contrôle et d'influence sur ceux-ci.

Le gouvernement espérait que la loi engendre de nouvelles façons de faire, de nouvelles pratiques industrielles susceptibles d'avantager le Canada (Bell, 1990 : 111). Joel Bell (1990 : 111) prétend que le gouvernement souhaitait qu'une grande part des projets soumis à l'Agence soit acceptée presque automatiquement<sup>136</sup> et qu'une analyse plus poussée ne soit effectuée que pour les projets d'envergure. La loi, qui ne plaisait pas aux hommes d'affaires et aux banquiers canadiens, ne faisait pourtant que reprendre, de l'avis de Jean Chrétien (1994), des politiques déjà instaurées dans plusieurs pays<sup>137</sup>. Elle servit en outre à institutionnaliser le rôle des FMNE comme agent de développement économique au Canada, en établissant formellement l'intérêt pour l'économie canadienne des IDE ainsi que les attentes du gouvernement envers les FMNE.

Le gouvernement semblait surtout déterminé à montrer que la loi ne brusquerait pas la volonté des FMN d'investir au Canada et qu'elle apporterait des effets positifs sur l'économie. Le gouvernement s'attendait aussi à ce que la LEIE fasse en sorte d'achever

---

<sup>136</sup> Il réfère à cet égard au processus de la législation antitrust aux États-Unis.

<sup>137</sup> Voghel (1979 : 153) rappelle que la légitimité de ces mesures de contrôle des investissements étrangers mis en place par plusieurs États (notamment l'Australie et le Mexique) découlaient d'une résolution de l'Organisation des Nations Unies, et d'une charte adoptée à la fin de 1974, énonçant le droit de chaque État à la souveraineté permanente et à l'exercice d'un contrôle effectif sur ses richesses naturelles et ses activités économiques à l'intérieur de sa juridiction.

le débat sur le comportement des firmes étrangères au Canada. Il afficha d'ailleurs, dans l'année suivant son entrée en vigueur, une ouverture manifeste envers les IDE. Paul Martin, alors Haut-Commissaire du Canada en Grande-Bretagne, rappelait, dans un discours devant la Chambre de commerce canado-britannique en 1974, que le Canada demeurait l'un des pays industrialisés les plus ouverts aux investissements étrangers<sup>138</sup>. Ce discours mettait la table pour les changements économiques à venir; en effet, la seconde partie de la décennie des années 1970 s'avérera beaucoup plus tumultueuse sur le plan économique. La LEIE notamment, mais surtout la forme de contrôle qu'elle donnait l'impression d'instaurer, deviendra le cheval de bataille pour critiquer l'incapacité du gouvernement à abaisser l'inflation et le chômage.

## 6.9 Propos d'étape

Ce chapitre met l'accent sur l'évolution des changements normatifs qui se sont opérés dans les relations entre le gouvernement et les FMNE. Nous repérons deux perspectives concurrentes qui se sont manifestées dans les milieux politiques, soit le désir de favoriser une économie canadienne compétitive et la volonté d'accentuer le contrôle canadien de certaines industries stratégiques. La recherche d'une *canadianisation* de l'économie, qui s'inscrit dans la première perspective, s'est surtout manifestée dans quelques secteurs économiques stratégiques fortement contrôlés par des étrangers. La seconde perspective insistait plutôt sur la reconnaissance des effets bénéfiques de la présence des FMNE. Les rapports de commissions et d'enquête sont ensuite venus consolider l'idée du bien-fondé des IDE pour le Canada. En aucun temps la fermeture totale du Canada n'a été envisagée.

La position du gouvernement demeurait axée sur le contrôle canadien de l'économie, qu'il comptait renforcer en adoptant l'une ou l'autre de ces deux options que l'on nomme l'inclusion protectrice, qui consiste en un mécanisme de filtrage, associé à une incitation à impliquer des Canadiens dans les filiales étrangères au Canada, et l'imposition d'une

---

<sup>138</sup> Débats de la Chambre des communes, 30e Législature, 1re Session : Vol. 6, page 5518.  
[https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

coordination des intérêts des FMNE à ceux du gouvernement. L'autre option, la stimulation protectrice, vise un accroissement de la facilité d'accès au crédit et à la reproduction du modèle de la grande entreprise industrielle américaine au Canada.

Ce changement de perspective peut sans doute être associé à une diminution, au début des années 1970, du contrôle étranger, qui n'affectait plus qu'environ un dixième de l'économie canadienne. L'importance économique des IDE se voyait ainsi fortement relativisée et amenait le gouvernement à repenser sa position défensive par rapport aux IDE. L'objectif de l'efficacité économique prenait progressivement le dessus sur les désavantages probables d'un contrôle trop important des firmes étrangères. Il ne faut pas omettre, dans ce cadre, l'idée que la FMNE était associée à certains avantages économiques recherchés par le Canada. Galbraith avait montré qu'elles étaient en mesure d'organiser plus efficacement la production à grande échelle, qu'elles prenaient des risques plus importants et qu'elles étaient, dans ce cadre, les moteurs véritables de l'innovation technologique. Dans un contexte de positionnement politique, l'analyse de Galbraith ne doit pas être mésestimée. Le contrôle de la technostructure, ou de l'exécutif des FMN, était toujours, au début des années 1970, considéré comme plus important que celui des propriétaires. Faut-il rappeler que le célèbre article de Milton Friedman (1970), *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*, se voulait une réaction à la perte de contrôle des propriétaires/actionnaires des entreprises sur les dirigeants des grandes entreprises américaines. Les IDE se rattachaient dorénavant à une conception plus moderne de l'entreprise, dans laquelle l'exécutif avait un contrôle sur les décisions, et où les investissements cherchaient à générer un développement à long terme basé sur la science et la technologie. Les motivations économiques du gouvernement canadien s'imbriquaient de plus en plus dans les facteurs économiques propres à la grande firme industrielle, comme l'innovation technologique, la performance concurrentielle, le niveau supérieur d'emploi, etc.

L'adoption de la LEIE annonçait que le gouvernement s'estimait en mesure d'imposer aux FMNE l'adoption d'un type de comportement qui ne leur était pas naturel, axé sur le

bienfait de l'économie nationale. L'ouverture du gouvernement à la négociation laissait d'autre part supposer le désengagement des objectifs de *canadianisation* des grandes entreprises nationales, et établissait entre le gouvernement canadien et les FMNE un nouveau rapport mutuel et réciproque d'autorité. La LEIE réitérait aussi que la responsabilité du gouvernement canadien à l'égard des FMNE était d'abord nationale. La loi n'exprimait guère les attentes des FMNE envers le gouvernement canadien, qui se discutaient plutôt dans les forums internationaux, notamment de l'OCDE. Somme toute, ces fondations guideront non seulement la direction des politiques économiques canadiennes, mais elles jetteront les bases des relations formelles et informelles entre l'État et les FMNE au Canada.



## CHAPITRE VII

### LA DÉCENNIE DE LA TOURMENTE

Ce chapitre et le suivant entament la troisième et dernière grande transition institutionnelle, celle que la littérature qualifie souvent de néolibérale. Au cours de ces chapitres, les principaux changements de perspective du gouvernement canadien à l'égard des FMNE seront présentés. Le chapitre 7 présente les premiers changements qui se sont inscrits dans la continuité des débats présentés au chapitre précédent, dont la répercussion de la LEIE et les diverses tentatives du gouvernement Trudeau d'offrir une réponse à la situation économique difficile sont les principales manifestations. Ces changements au programme énergétique national, annoncé par le gouvernement Trudeau au début des années 1980.

Ce chapitre présente aussi les changements qui ont remis en cause l'attitude du gouvernement vis-à-vis les FMNE. Ils s'expriment notamment par une critique du modèle économique. Il est associé au retour en force du libéralisme classique et à l'élévation du discours sur le libre-échange, à la volonté d'attraction des IDE ainsi qu'à la réduction de l'interventionnisme de l'État. La volonté des entreprises canadiennes, notamment des FMNE, d'influencer le gouvernement figure aussi comme facteur de ce changement. Les conclusions du rapport Bryce se sont inscrites dans ce processus. Elles ont ensuite abouti aux recommandations du rapport Macdonald (présenté au chapitre 8), qui est l'emblème politique de cette transition institutionnelle, laquelle est caractérisée par une intégration politique et légale d'objectifs économiques communs des États et des FMNE. Faisons d'abord place à la présentation du contexte économique et politique du milieu des années 1970.

## 7.1 1975-1980: la période transitoire

L'ambiance économique au Canada au début de cette période procède du malaise de plus en plus criant à l'égard de la situation économique et du rôle de l'État dans l'économie.

David Slater (1997: 11) part du fait que:

*« the staple industries were expected to provide additional growth and large and increasing economic rents. Megaprojects would provide the basis for future growth, mainly in the resource-based industries. Housing starts, office space, and shopping malls were expected to continue to expand, justified by optimistic growth expectations of Canadian households and businesses. The Canadian financial system believed these expectations and financed the property booms. Unfortunately, many of those expectations were not justified since golden-era economic growth was sui generis, with the average performance of the last 20 years nearer the norm. In many cases, this resulted in heavy job and financial losses ».*

Les conditions économiques au cours des années 1975 et 1976 laissaient présager que le retour au plein emploi et à la croissance n'était pas acquis. Dans un premier temps, le gouvernement canadien demeurait convaincu qu'il réalisait les actions nécessaires à l'atteinte des objectifs nationaux, en misant spécifiquement sur des politiques économiques expansives et sur la diminution des impôts. Il importe de rappeler que la montée de l'inflation avait été perçue comme un remède espéré au ralentissement économique. Le ministre des Finances John Turner reconnaissait que l'inflation entraînait des conditions économiques instables, mais rejetait toute politique restrictive qui pouvait générer une hausse du chômage. Il soulignait d'ailleurs, au début de l'année 1975, l'apport important des investissements dans le secteur manufacturier et la vigueur des revenus des particuliers, surtout comparativement à la situation économique chancelante des États-Unis.

Le maintien de la concurrence sur le marché canadien devenait aussi un enjeu en soi. La notion d'efficacité du marché était liée à l'apport d'une concurrence entre les entreprises, qui signifiait à son tour un contrôle des prix. Le gouvernement se proposait de revoir la loi

sur la concurrence afin d'empêcher que les entreprises agissent pour la contrer. Le ministre de la Consommation et des Corporations, Herb Gray, présentait en 1974 une mise à jour de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions<sup>139</sup>, dont l'un des objectifs était de freiner les coalitions d'entreprises qui affectaient les prix des produits au Canada. Pour le gouvernement Trudeau, la loi sur la concurrence constituait aussi la première étape d'un programme anti-inflation. En effet, les firmes multinationales et les grands conglomérats étaient perçus comme l'une des causes premières de la diminution de la concurrence et, par extension, de l'augmentation des prix de certains produits dans certaines régions du pays. L'intégration verticale était considérée comme l'une des principales causes de la réduction des bienfaits de la concurrence sur les marchés et l'un des mécanismes phares de la domination des FMN<sup>140</sup>. L'année suivante, le ministre Gillespie déposait au Parlement une nouvelle version des principes directeurs pour les entreprises canadiennes contrôlées par des étrangers. Presque identique à celle de 1966, elle mettait cependant davantage l'accent sur l'indépendance des filiales à l'égard des sociétés mères et sur les conditions de transferts des technologies et de savoir entre les maisons mères et les filiales.

Les critiques envers les FMN, à cette époque, révèlent les comportements qu'on leur reprochait. Le NPD dénonçait leur capacité à contourner les lois fiscales, ce qui empêchait le gouvernement de mettre la main sur environ un milliard de dollars supplémentaires annuellement. Les conservateurs adoptaient plutôt une position qui prenait en compte la concurrence internationale. Le débat de fond se constituait toutefois autour de l'acceptabilité des grandes entreprises en situation de domination sur un marché. L'impact économique d'un monopole ou d'un oligopole sur les prix à la consommation était débattu et de plus en plus relativisé étant donné que les grandes entreprises canadiennes étaient petites comparativement aux grandes entreprises américaines<sup>141</sup>. Les profits des grandes entreprises, canadiennes ou américaines, marquaient néanmoins les esprits de certains députés, qui y voyaient une forme de déséquilibre dans le marché.

---

<sup>139</sup> Il s'agissait d'une seconde lecture. La première avait eu lieu à la fin de la 28<sup>e</sup> législature.

<sup>140</sup> Le NPD était toutefois conscient de la difficulté à scinder des entreprises trop imposantes et revendiquait un plus important contrôle public à leur égard. Il dénonçait la futilité d'une telle loi, qui dans sa forme, ne nuirait en aucun moment aux grandes entreprises oligopolistiques.

<sup>141</sup> L'industrie agroalimentaire est notamment pointée du doigt par les députés en chambre.

L'autonomie canadienne continuait aussi d'être revendiquée. Certains débats soulevaient la multiplication des revues, magazines ou publicités étrangères ainsi que leurs effets sur la culture canadienne. D'autres s'attardaient à la hausse des prix du pétrole et l'effet des pénuries pétrole aux États-Unis. Le gouvernement, pour sa part, voyait surtout dans la hausse des prix du pétrole une occasion pour générer des bénéfices substantiels au Canada. La création de Petro-Canada, en 1975, a été présentée comme une preuve déterminante de la propension du gouvernement en faveur des secteurs économiques stratégiques. Petro-Canada devait, entre autres, stimuler la collaboration du gouvernement avec l'entreprise privée et accélérer l'exploration pétrolière au Canada (Lalonde, 1990).

Cette période est aussi marquée par des changements économiques profonds, qui ont affecté la mesure de l'intervention étatique dans l'économie. Deblock (1988 : 18) en nomme quelques-uns, tel que : la hausse du chômage, la baisse des investissements et la montée progressive de l'inflation. Ces facteurs créaient une instabilité macroéconomique nouvelle et des déficits budgétaires plus élevés que dans les autres pays occidentaux. De plus, la productivité au Canada figurait parmi les plus basses des pays développés depuis le milieu des années 1970. Ceci importuna le gouvernement au point de le pousser à revoir sa stratégie économique (Deblock, 1985). Il se rendait d'ailleurs compte, à la suite de la publication en 1976 d'un document intitulé *La voie à suivre*, que les nombreux programmes de subventions, déductions fiscales, prêts bon marché, déductions des coûts de fusion, et autres incitatifs, n'avaient pas été suffisamment efficaces pour endiguer les problèmes structureaux de l'économie canadienne (Steward, 1990). Cette période marque en outre le début de la fin du « consensus keynésien » au Canada. Plusieurs économistes canadiens en étaient venus à reconnaître que les outils macroéconomiques, surtout de relance budgétaire, étaient devenus inefficaces pour enrayer la hausse du chômage. Marquée par la stagflation et les déficits budgétaires répétés du gouvernement, cette période nourrissait l'argumentaire pour un libéralisme économique moins interventionniste. La Banque du Canada avait d'ailleurs commencé à épouser les thèses monétaristes à partir de 1975, tandis qu'au sein des milieux politiques canadiens, c'est

avant tout les conservateurs progressistes, suivi des réformistes, qui en revendiquaient les bienfaits au Canada (Bradford, 1999 : 37).

La perte de légitimité des politiques keynésiennes à cette époque ne signifiait pas pour autant la fin de l'interventionnisme étatique. Devant le Canadian Club d'Ottawa, le premier ministre P-E Trudeau présenta en janvier 1976 ses vues sur l'évolution du rôle de l'État et des entreprises dans l'économie canadienne. Selon lui:

*the gravity of the problem is not defined by inflation and unemployment alone. There is also a need for structural and rather basic changes in the way we seek to ensure an adequate and reliable supply of the energy and food which are needed in increasing volume by ourselves and the people of other nation. We need better way to control pollution and urban congestion, to reduce the human and dollar cost of traffic accidents – better means of improving the lives of low-income families, improving labor-management relations, balancing the competing power of big business, big labor, big government. [...] I would ask the executives of corporations whether they are prepared to accept the social consequences of their decisions. When an industry causes pollutions, for example, is it the industry's responsibility to clear it up, and prevent it from happening again? Or is that the Government's responsibility? If the latter, how is it to be done without increasing Government spending and regulatory power, to both of which the private sector take strong objections? I would ask private industry whether it is prepared to act voluntarily to distribute economic opportunity more equitably across the nation, through decisions on plant location, and whether it is prepared to encourage energy conservation.*<sup>142</sup>

À travers ces interrogations, Trudeau posait les jalons d'une transition de l'économie capitaliste libérale canadienne. Le gouvernement se montrait favorable aux intérêts des entreprises privées, mais se devait en même temps d'assurer un contre-pouvoir et une

---

<sup>142</sup> Citation prise dans Rea et McLeod (1976 : 451-453).

certaine régulation des comportements des entreprises et des syndicats. Et il devait rester le principal responsable de la redistribution des richesses et de la protection des citoyens. Pour ce faire, il misait sur une plus étroite collaboration entre les pouvoirs publics, les travailleurs, les hommes d'affaires, les associations bénévoles et coopératives ainsi que tous les autres groupes sociaux, dans le dessein d'assurer un partage plus équitable des responsabilités économiques et sociales »<sup>143</sup>. Dans le discours du trône de 1976, Trudeau a tendu la main au milieu des affaires, en affirmant que le gouvernement entendait « favoriser la liberté et l'efficacité du marché ainsi que le rôle vital du système de la libre entreprise dans la répartition des ressources matérielles ».

Le gouvernement Trudeau n'était pas prêt à sacrifier les programmes sociaux dans un exercice de réduction des dépenses. Il recherchait un compromis entre « la rigueur et le respect des engagements pris en matière sociale, entre le dirigisme d'un contrôle imposé et le respect des décisions privées, entre le caractère résolument déflationniste des politiques macroéconomiques et l'engagement toujours réitérés de préserver les filets de protection sociale » (Deblock, 1988 : 26). Les programmes sociaux représentaient toutefois une dépense de plus en plus grande dans le budget de l'État. Les déficits et par le fait même la dette fédérale s'accumulaient.

Le nouveau ministre des Finances, Donald Macdonald rappelait, dans son discours du budget de 1976, que l'accroissement de la productivité du secteur privé se révélait la solution au chômage et à la hausse des déficits. Il concédait que le problème du chômage, des coûts de l'énergie et de l'investissement exigeait des politiques budgétaires générant une croissance économique plus élevée dans les régions canadiennes. Il soutenait qu'il était normal que les acteurs de l'entreprise privée et l'État entretiennent des attentes mutuelles l'un envers l'autre :

*le secteur privé doit pouvoir attendre de l'État qu'il lui fournisse un cadre de fonctionnement efficace, par la législation et la politique économique. Inversement, l'État doit pouvoir attendre du secteur privé qu'il fonctionne*

---

<sup>143</sup> Discours du trône, 1976. [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

*dans ce cadre de manière efficace et concurrentielle, en servant les intérêts de la collectivité<sup>144</sup>.*

Macdonald articulait un programme économique national basé sur quatre points : une politique monétaire et fiscale assurant une croissance économique modérée; une diminution des dépenses de l'État; une politique favorable à l'accroissement de secteurs économiques stratégiques (construction, énergie, aliments, etc.) ainsi qu'une politique de contrôle des prix et des revenus appliqués aux secteurs stratégiques de l'économie, incluant d'ailleurs les grandes entreprises (Campbell, 1987 :188). Macdonald misait notamment sur l'investissement dans la prospection des ressources et, à cette fin, accordait à tous les contribuables une déduction de 100 p. cent des frais des travaux de prospection.

Les soubresauts économiques successifs alimentaient aussi les critiques sur la LEIE. À partir des années 1975, la critique la plus répandue était que la LEIE n'avait plus sa raison d'être, compte tenu des problèmes d'inflation et de chômage qui affligeait alors le Canada. Des débats avaient lieu au Parlement au sujet des offres d'achat d'entreprises étrangères au Canada, et, bien souvent, lorsque le point de discussion s'attardait sur l'AEIE, on s'en trouvait à dénoncer l'application stricte de la loi par les fonctionnaires de l'Agence et les longs délais de traitement (Bell, 1998). La mesure des retombées des projets d'investissements directs étrangers générait des questionnements. Les engagements écrits des entreprises, qui comportaient généralement des termes généraux, diluaient la portée de ceux-ci (Voghel, 1979 :103)<sup>145</sup>. Enfin, à partir de cette période, le dilemme du contrôle des IDE louvoyait surtout entre le désir de contrôle du gouvernement et son souhait d'avoir une économie canadienne croissante et innovante. L'exode des investissements étrangers s'était constaté dès 1976, lorsque les investissements étrangers au Canada avaient régressé de 333 millions de dollars, alors que les investissements canadiens à l'étranger avaient augmenté de 445 millions.

---

<sup>144</sup> Discours du budget, 1976, <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/index-fra.html>

<sup>145</sup> Deux ans après sa mise en œuvre, des balises ont été établies afin d'examiner les projets d'investissement les plus révélateurs et accélérer le processus d'examen. La portée de la loi était affaiblie alors que les évaluations étaient retréintes à environ 20% de l'ensemble des IDE (Voghel, 1979). Les projets impliquant des actifs de moins de 2 millions et de moins de cent employés bénéficiaient d'une procédure initiale d'acceptation accélérée (Wright, 1977).

La demande pour trouver des solutions aux divers problèmes économiques suscitait des débats sur l'interventionnisme étatique et la relation entre l'État et les entreprises, dont la proximité était présentée, par les conservateurs, comme l'une des principales explications à la réticence des firmes à investir davantage au Canada. L'exode des investissements étrangers au Canada était envisagé comme un facteur cumulatif à l'accroissement du chômage. Pour les conservateurs, le fait que les entreprises canadiennes investissent dorénavant à l'étranger était un signal qu'elles n'avaient plus confiance dans les politiques du gouvernement. La structure fiscale au Canada était d'ailleurs considérée comme nuisible aux profits et à l'investissement des entreprises. Le gouvernement se vit alors dans l'obligation de défendre son bilan et ses actions, afin de montrer qu'il contrôlait la situation. Ce faisant, cependant, il donna l'impression de défendre également le comportement des entreprises.

L'attraction des FMN constituait aussi, pour plusieurs économistes et politiciens, une solution pour endiguer les effets des soubresauts économiques. La fluctuation des prix des matières premières modifiait la perception de puissance des firmes multinationales, contraintes à s'ajuster en fonction des prix internationaux. C'est d'ailleurs durant la période où l'AEIE était sous les ordres de John H. Horner, ministre de l'Industrie et du Commerce (1977-1979), que les taux d'approbation des demandes à l'AEIE ont atteint des sommets inégalés. Les pressions étaient alors importantes sur le gouvernement afin qu'il assure une reprise des emplois dans le secteur minier, qui subissait la baisse des prix internationaux et l'abandon de l'exploitation de plusieurs mines au Canada. L'exemple de l'Inco, forcé à rationaliser ses activités par l'instabilité des prix du nickel, était abondamment repris en chambre. Le chômage dans l'industrie minière au Canada générait aussi des critiques sur l'attitude des grandes entreprises. Le NPD dénonçait que les profits réalisés dans l'exploitation des ressources au Canada se destinaient à leurs activités économiques à l'extérieur du pays, ne créant donc pas d'emplois supplémentaires.

La notion de conjonction des intérêts de l'État, de la population et des entreprises prenait une signification particulière dans cette remise en question du paradigme économique prévalent depuis l'Après-guerre<sup>146</sup>. Devant la situation économique morose, Jean Chrétien, alors ministre des Finances, en appelait à un effort général de la population et des entreprises. Il reconnaissait, lors de son discours du Budget de 1978, que le gouvernement ne pouvait pas tout faire seul, et qu'un environnement favorable à la consommation et à l'investissement dépendait de facteurs qui dépassaient la portée de l'intervention gouvernementale. Bien qu'il annonçât, dans ce même discours, des mesures de diminution des impôts, ainsi que retrait éventuel des contrôles sur les prix et les salaires et le maintien d'une limitation des dépenses du gouvernement, l'ambiance générale était beaucoup moins positive vis-à-vis l'avenir économique que les années précédentes. Le message de Chrétien laissait présager une forme de désengagement progressif de l'État dans l'économie, de même qu'une responsabilité partagée entre le secteur public et le secteur privé pour l'atteinte des nouveaux objectifs économiques.

### 7.1.1 Place à la coordination interétatique

À la fin de la décennie, la plupart des pays occidentaux continuaient de subir des pressions pour redresser l'économie. Le commerce international et l'investissement faisaient partie des solutions avancées par plusieurs acteurs issus des milieux politiques et de la société civile. L'accent était alors mis sur une plus grande coordination de l'action interétatique. Le multilatéralisme intergouvernemental progressait sur les questions de l'accès aux marchés des FMNE ainsi que sur l'harmonisation des comportements des États face aux IDE. Or, plusieurs acteurs, notamment le gouvernement américain et les entreprises multinationales, se montraient de plus en plus préoccupés par la multiplication des politiques de contrôle des IDE et du comportement des FMN à l'étranger (Kohona, 1983). D'importants débats avaient lieu sur la scène internationale, et notamment au sein des principales institutions. À l'ONU, les pays en développement débattaient depuis plusieurs années pour un nouvel ordre économique international, dans le but de redéfinir les contours

---

<sup>146</sup> Afin de diminuer les dépenses de l'État, les conservateurs suggéraient notamment en 1978 de supprimer l'AEIE.

des relations économiques internationales afin qu'elles favorisent le développement économique et une répartition équitable des ressources (De Schutter, 2016 : 38). Ces débats comportaient un pan entier sur la conduite des FMN dans les pays en développement, sur les mécanismes de contrôle à la disposition des États. Des pressions étaient ainsi exercées sur les gouvernements afin qu'ils s'entendent sur les normes communes aux traitements des IDE et des FMN. Les discussions pointaient alors vers une sorte de code de conduite des FMN dans les pays d'accueil. En 1976, sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les ministres des États membres de l'organisation convenaient d'une déclaration commune relative à la promotion de l'investissement international et à l'acceptation de lignes de conduite dans les relations entre les États et les FMN étrangères. Les textes de la Déclaration tendaient vers une :

*amélioration du climat d'investissement international par le biais d'engagements pris conjointement par les gouvernements des pays membres. Ces engagements visaient à accroître la confiance entre les entreprises multinationales et les États, à favoriser la contribution positive des entreprises multinationales au progrès économique et social et à réduire au minimum ou à résoudre les difficultés pouvant résulter de leurs activités (Hudon : 1980 : 764).*

La déclaration adoptée par l'OCDE soulignait la reconnaissance par les États membres que l'investissement international contribuait considérablement à l'économie mondiale et au développement des États, que les multinationales jouaient un rôle central dans la dynamique d'investissement et que la coopération entre les pays membres améliorerait le climat d'affaires et les progrès sociaux et économiques que les FMN pouvaient engendrer (OCDE, 1979 : 991). Cette déclaration n'était, par définition, pas contraignante et n'engageait pas les États membres de l'OCDE, tel le Canada. Ce dernier avait d'ailleurs formulé une réserve lors de l'adoption de la déclaration de 1976 afin de préserver l'intégrité de sa politique en matière d'investissement et la LEIE. L'une des avancées de cette déclaration est l'engagement volontaire des États à respecter le principe du traitement

national, c'est-à-dire à accorder les mêmes conditions aux entreprises étrangères qu'aux entreprises nationales. Selon Claes Hagg (1984), l'introduction du principe du traitement national présentait une sorte de garantie de comportements non discriminatoire envers les FMN et l'acceptation, par les États, des contraintes que ceci imposait à leurs actions politiques. En contrepartie, les entreprises étaient incitées à se fondre dans la société d'accueil et à se comporter en « bons citoyens ». Leurs règles de financement, l'acquittement de leurs obligations fiscales, leurs pratiques en matière de relation de travail, leurs apports scientifiques et technologiques, leurs pratiques en rapport avec la concurrence, et la divulgation des informations concernant leurs opérations, étaient ciblées. (Hudon, 1980 : 765). L'appel à la coopération fournissait un aperçu général des changements normatifs qui s'opéraient alors dans les relations entre les États et les entreprises, notamment les FMN.

Au Canada, ces relations étaient surtout associées à l'emploi, à l'inflation et à la productivité. Malgré les nombreux programmes et incitatifs accordés, l'absence d'orientation claire du gouvernement était souvent dénoncée en Chambre par les partis d'opposition. Les liens entre les subventions aux entreprises, les profits réalisés par les grandes entreprises et leur faible niveau de création de nouveaux emplois - malgré les subventions - soulevaient bien des critiques. La faible compétitivité générale des firmes canadiennes incitait à poser deux types d'actions. L'une était une politique industrielle en bonne et due forme; l'autre se manifestait par le retour aux forces structurantes du marché par une ouverture des frontières commerciales.

## 7.2 Politique industrielle ou libre-échange?

Jean Chrétien (1994 : 94) mentionne que, alors au ministère des Finances<sup>147</sup>, le gouvernement subissait des pressions importantes des milieux d'affaires pour protéger l'industrie canadienne. À cette époque, Chrétien faisait l'apologie d'une intervention ciblée

---

<sup>147</sup> Il a été ministre des Finances du 16 septembre 1977 au 4 juin 1979

dans des secteurs moins concurrentiels, comme le textile ou l'agriculture, et plus stratégiques, comme les secteurs bancaires, automobiles ou ceux des ressources naturelles. Il émettait de sérieux doutes sur les bienfaits du libre-échange avec les États-Unis, mais ses inquiétudes n'étaient pas nécessairement d'ordre économique. D'une part, la planification de l'économie par l'État était, depuis plusieurs années, considérée comme inadéquate, et puis Chrétien reconnaissait l'avantage des investissements étrangers et le fait que généralement, les entreprises étrangères agissaient en concordance avec les valeurs nationales canadiennes. Le fond du problème, à ses yeux, concernait plutôt l'indifférence des États-Unis à l'égard de souveraineté canadienne :

*sans protection, contingentement ou réglementation, nous serions à la merci des Américains parce qu'ils pourraient tout simplement agir à leur guise. Ceux qui prétendent que le libre-échange est notre seul espoir et que de toute façon il devient inévitable ont déjà abandonné l'idée d'un Canada indépendant et unique, ou bien ils n'ont pas réfléchi aux conséquences d'une telle mesure pour notre pays ni aux effets sur nos relations économiques avec des pays comme le Japon. Le défi offert aux hommes politiques canadiens au cours des prochaines décennies sera de trouver le moyen d'encourager l'investissement américain chez nous, et les échanges commerciaux sur une base bilatérale, tout en maintenant l'identité du Canada (Chrétien, 1994 : 104).*

Le dilemme posé par Chrétien se trouvait également au cœur de l'affrontement idéologique impliquant notamment les fonctionnaires fédéraux, le Conseil économique canadien (CEC) et le Conseil des sciences du Canada (CSC). Les changements économiques amenaient, dans un premier temps, le CEC à reconsidérer les motifs de la dépendance économique du Canada envers l'extérieur et les effets cumulés de l'interdépendance façonnée par les activités des FMNE. Pour le CEC, la croissance économique canadienne passait par les exportations. Le conseil soutenait que sans l'accès aux marchés étrangers, l'économie canadienne ne pourrait évoluer vers une production industrielle spécialisée à grande échelle et ainsi surmonter son déficit de productivité et d'innovation (CEC, 1975). Suivant cette

perspective, le CEC revendiquait une plus grande liberté des échanges économiques et une gestion macroéconomique de style monétariste, tout en montrant peu intéressé par une politique industrielle en bonne et due forme.

Pour le Conseil des Sciences du Canada (CSC), le constat d'une dépendance de l'économie canadienne envers la R et D et la technologie étrangère était flagrant. Le CSC blâmait d'ailleurs les FMNE pour le malaise industriel canadien (Howlett et Ramesh, 1990). Le Conseil attirait l'attention sur les faiblesses structurelles de l'économie nationale et sur les risques de désindustrialisation qu'elle encourait si des corrections importantes n'étaient pas apportées aux politiques gouvernementales. (Brunelle et Deblock : 1989 : 184). Ancrée dans la vision d'un développement économique national, la position du CSC mettait l'accent sur la technologie. Le CSC proposait une stratégie industrielle misant sur la spécialisation et l'efficacité des firmes canadiennes, conjointement à une intervention de l'État orientée vers les développements économiques ainsi qu'un réexamen des politiques sur les IDE et les filiales étrangères. Sous la plume de Britton et Gilmour (1978), la poursuite d'une autonomie (sovereignty) technologique prenait une connotation nationaliste. Elle était vue comme un héritage de la Politique nationale implantée dans un contexte d'évolution technologique importante (French, 1985). Le CSC mettait aussi en exergue le contrôle asymétrique des nouvelles technologies par les FMN étrangères, la compétitivité de l'économie canadienne et l'accélération du développement technologique au Canada (French, 1985 : 342). La politique industrielle devait donc cibler les domaines de pointe les plus prometteurs.

Les propositions politiques du Conseil des sciences du Canada et du Conseil économique du Canada visaient à choisir les moyens adéquats pour accroître son intégration aux marchés internationaux, mais n'exprimaient pas véritablement une critique du modèle économique canadien. La confrontation des deux modèles de développement industriel a engendré la mise sur pied d'initiatives gouvernementales auprès des milieux d'affaires canadiens. Stewart en relate quelques-unes, dont le fait qu'entre les années 1976 et 1979, le gouvernement fédéral a initié une série de rencontres avec les premiers ministres des

provinces. L'espoir du gouvernement fédéral était « de mieux comprendre les phénomènes qui influent sur la santé économique du pays et de formuler des politiques susceptibles de provoquer une reprise plus rapide » (Stewart, 1998 : 136). Le gouvernement initiait aussi à ce moment de multiples rencontres sur les enjeux de la politique économique avec les acteurs économiques (syndicats et patronats). Dans cette foulée, le gouvernement a formé vingt-trois groupes de travail (task force) rassemblant des entreprises, des syndicats et des universitaires. Il a aussi créé la Commission de développement économique, qui devait permettre aux ministres fédéraux d'échanger sur les stratégies de développement industriel à adopter en fonction des conditions budgétaires (Stewart, 1998 : 137). Une part importante de l'enveloppe budgétaire de la Commission était d'ailleurs destinée à l'industrie pour la modernisation du secteur de la foresterie et du bois d'œuvre (Stewart, 1998 : 137). La phase de réflexion sur l'avenir économique du Canada, enclenchée par le gouvernement Trudeau, menait aussi à des actions politiques alignées à la conjoncture internationale. Sa volonté de mieux comprendre l'impact probable, sur l'économie canadienne, de l'accroissement de la taille des entreprises et de la concentration des secteurs industriels, s'est notamment fondée sur les conclusions de la Commission d'enquête royale sur groupements d'entreprises, connue sous le nom de Rapport Bryce<sup>148</sup>.

### 7.3 Le rapport Bryce

L'enjeu des conglomérats (ou entreprises diversifiées) généra très peu d'intérêt au Canada avant le milieu des années 1970, lorsque le phénomène frappa l'imaginaire collectif aux États-Unis (Rapport Bryce, 1978 : 120). Le célèbre cas de la tentative d'achat d'Argus Corporation Limited par Power Corporation of Canada, au printemps de 1975, a entraîné une série de questionnements sur l'emprise potentielle des grandes entreprises dans certains secteurs stratégiques nationaux. Cela a mené à la création, en 1975, de la Commission d'enquête royale sur groupements d'entreprises. La Commission avait pour mandat d'analyser les conséquences de l'existence de ces entreprises pour l'intérêt public. Elle

---

<sup>148</sup> Du nom de son président, Robert Bryce

cherchait à découvrir comment on pouvait s'assurer que les industries oligopolistiques généreraient des bénéfices pour la société canadienne, les individus et l'État, tout en évitant qu'elles acquièrent une position de domination excessive sur le marché. Le volumineux rapport de cette commission, publié en 1978, traite de l'enjeu des grandes entreprises diversifiées (conglomérats) - donc implicitement des FMN - de leur pouvoir sur le marché ainsi que de leur effet sur la structure de l'économie canadienne. La commission y a présenté une analyse macro-structurelle du comportement de la grande entreprise et des conséquences que pouvaient causer une trop importante concentration de l'activité économique au Canada.

Le rapport de la commission devait aussi servir à mieux comprendre l'évolution des modes de fonctionnement des grandes entreprises diversifiées et jauger si elles outrepassaient les fonctions économiques<sup>149</sup> auxquelles elles étaient supposées s'astreindre. Considérée dans une perspective historique, la grande entreprise était perçue comme une constante du système économique moderne, parfois amplifiée par la main visible de l'État. La nature des relations entre l'État et la grande entreprise étaient d'ailleurs abordées en filigrane tout au long du rapport. Des préoccupations plus larges étaient aussi soulevées par rapport au pouvoir des grandes entreprises. Les commissaires rapportaient plusieurs commentaires sur l'incompatibilité entre, d'une part, la concentration de la richesse et du pouvoir entre les mains d'un petit nombre de gens et, d'autre part, les principes égalitaires et démocratiques véhiculés dans la société canadienne (Rapport Bryce, 1978 : 7). Les sujets abordés étaient multiples, passant des différents modes de gestion des grandes entreprises aux types d'influence qu'elles étaient en mesure d'exercer sur le gouvernement et sur la société.

La première partie du document présentait les résultats d'analyse de la concentration économique au Canada, du rapport entre la taille des entreprises et leur efficacité

---

<sup>149</sup> Ces fonctions, si elles ne sont pas clairement identifiées dans le rapport, s'expriment spécifiquement par la concurrence, l'innovation, la productivité, l'exportation, l'investissement, l'emploi et la redistribution des richesses.

productive. Ses principaux constats se résument en cinq points (Rapport Bryce, 1978 : 13-14) :

1. *La concentration globale (c'est-à-dire le pourcentage d'activité économique exercée par les plus grandes sociétés au Canada) a diminué au cours de la période de 1923 à 1975 ; cependant, le gros de cette baisse se situe avant 1966. Depuis 1966, la concentration globale, au pays, est demeurée relativement constante.*
2. *Au Canada, la taille moyenne des 100 sociétés non financières les plus importantes et celle des 25 sociétés financières les plus importantes sont bien moins considérables que celles de leurs homologues des États-Unis et d'autres pays industrialisés.*
3. *La concentration globale est plus forte au Canada qu'aux États-Unis.*
4. *La concentration industrielle (c'est-à-dire la fraction de l'activité totale de telle ou telle industrie, attribuable à un nombre donné des plus grandes entreprises qui exercent dans cette industrie), a augmenté dans les industries manufacturières canadiennes au cours de la période de 1948 à 1972. Le gros de l'augmentation se situe entre 1948 et 1954. Le niveau de concentration industrielle est demeuré assez stable au cours des années 1965 à 1972.*
5. *Au Canada, les niveaux de concentration industrielle sont sensiblement plus élevés que les niveaux comparables aux États-Unis.*

Les auteurs y reconnaissaient aussi que « l'activité économique canadienne était dirigée en grande partie par l'intermédiaire des grandes entreprises », dont un bon nombre faisaient partie d'industries concentrées. À cet égard, « les conséquences découlent davantage du fait et de la nature de l'activité industrielle que des caractéristiques propres des entreprises qui s'y adonnent » (Rapport Bryce, 1978 : 423). Un point qui venait renforcer l'idée d'une relativisation des effets négatifs de la concentration économique ressort de la première section du rapport; la concurrence n'était plus mesurée sur le plan national, elle était dorénavant mondiale. Ce constat soulevait d'autres enjeux économiques, tels que l'efficacité productive et la compétitivité. Les commissaires relevaient à cet effet que

plusieurs industries faisaient face aux concurrents étrangers et se devaient conséquemment d'atteindre des niveaux de compétitivité, d'efficacité et d'innovation similaires. Les auteurs n'ont d'ailleurs pas su tirer une conclusion nette sur le rapport entre la concentration et l'innovation, bien qu'ils reconnussent que les grandes entreprises étaient généralement mieux préparées aux risques inhérents à la recherche et au développement à grande échelle (Rapport Bryce, 1978 : 106).

### 7.3.1 Le comportement des grandes entreprises

Le rapport a fait état du comportement des entreprises en position de pouvoir sur le marché. Le pouvoir économique des entreprises était conçu comme étant directement lié à leur capacité de contrôler les prix sur le marché de même qu'à leur aptitude à supporter des pertes financières (Rapport Bryce, 1978). Il n'y avait pas, pour les commissaires, de lien clairement établi entre le comportement des entreprises oligopolistiques et la structure de l'industrie. Ils admettaient que des entreprises pouvaient commettre, à certaines occasions, des agissements de connivence qui pouvaient augmenter les prix sur les marchés. Parfois, en contrepartie, elles se livraient une concurrence féroce qui abaissait les prix et bénéficiait aux consommateurs (Rapport Bryce, 1978 : 85). C'est ce second cas, généralement profitable, qui posait le plus d'enjeux pour la Commission, puisqu'il créait une situation ambiguë pour l'État. En effet, en présence de concurrence imparfaite, l'État devait choisir entre laisser cours à la concurrence, intervenir pour optimiser la redistribution, ou alors simplement préserver un certain degré de surveillance. Pour les commissaires, « le Canada pouvait se trouver pris entre la nécessité d'avoir de grandes entreprises capables de mener à bien de vastes programmes de recherche et de développement, et le fait que de grandes entreprises supposent ordinairement l'existence d'industries concentrées » (Rapport Bryce, 1978 : 106). Les auteurs admettaient que l'équilibre dépendait alors grandement de contre-pouvoirs, en particulier la concurrence internationale, les syndicats et le pouvoir réglementaire de l'État. Les commissaires, plutôt sceptiques quant à la capacité des gouvernements à agir pour contrer la domination des firmes sur les marchés concentrés, insistaient sur la nécessité d'un renforcement de la concurrence du marché. La commission

penchait alors en faveur d'une loi sur la concurrence « conservant, dans une économie oligopolistique, les avantages qu'offre l'exercice de la concurrence » (Rapport Bryce, 1978 : 457).

L'influence<sup>150</sup> des grandes entreprises au Canada a aussi été abordée par la commission. Les commissaires reconnaissaient, à cet égard, la capacité des grandes entreprises à accéder, directement ou par la voie d'associations d'entreprises, aux hommes politiques et fonctionnaires. Ainsi, bien que leur influence fit généralement référence à l'importance de leurs ressources financières, à leur implication dans les débats publics ainsi qu'à l'élaboration de politiques gouvernementales et de projets de loi, elle était aussi liée aux gestes politiques qu'elles posaient et aux contributions qu'elles versaient aux partis. Le pouvoir des entreprises, notamment celui des grandes entreprises contrôlant les médias nationaux, sur les individus et sur l'opinion publique était également souligné comme un facteur significatif de leur influence sur les marchés. La difficulté à identifier les mécanismes de ces relations découlait principalement, pour les commissaires, de l'opacité du fonctionnement décisionnel du gouvernement canadien et du rôle joué par le conseil des ministres. L'analyse du pouvoir et de l'influence des grandes entreprises par la commission faisait ainsi état de la complexification des relations entre les grandes entreprises, les provinces, le gouvernement fédéral et les autres pays. Pour les commissaires, le Canada se devait de formuler des politiques, de concert avec les sociétés multinationales et les pays dans lesquels elles exerçaient leurs activités, afin d'arriver à une répartition équitable des avantages qui pouvaient découler de la présence de ces entreprises (Rapport Bryce, 1978 : 237). Les commissaires ont en outre constaté une transformation de l'opinion publique par rapport à la responsabilité sociale des entreprises entre le début des travaux et la publication du rapport. Ils admettaient ainsi que « les valeurs de la société évoluent sans cesse et, par conséquent, la tâche de remédier (ou de ne pas remédier) aux divers effets nocifs ou indésirables dont les entreprises peuvent être en partie responsables sera sujette à des

---

<sup>150</sup> Définie comme « l'aptitude ou le pouvoir que possèdent des personnes ou des choses de produire des effets par des moyens intangibles ou indirects », ainsi que par la force de persuasion (Rapport Bryce, 1978 :381).

changements constants parmi les entreprises et au sein de la société où elles exercent leurs activités » (Rapport Bryce, 1978 : 429).

Bizarrement peut-être, le rapport a assez peu abordé l'enjeu de l'investissement direct étranger. La commission soutenait que les IDE avaient des répercussions importantes sur la structure et le comportement de l'industrie canadienne (Rapport Bryce, 1978 : 205), mais que les IDE avaient somme toute peu d'effet sur la concentration industrielle au Canada (Rapport Bryce, 1978 : 220). L'entrée d'IDE créait plutôt une surabondance d'entreprises dans les secteurs ciblés par les firmes étrangères. L'investissement des firmes étrangères au Canada était perçu comme un signe de leur avantage par rapport aux autres firmes canadiennes. Le comportement jugé parfois cavalier des FMN ne reflétait, tout compte fait, qu'une prédisposition des entreprises à entrevoir les possibilités offertes par les marchés étrangers. Les commissaires soutenaient à cet égard que :

*la mobilité dont jouissent les sociétés multinationales, en ce qui concerne leurs décisions en matière de production et d'investissements, pose un problème difficile au Canada. Un mouvement cyclique à la baisse ou un changement des taux d'imposition peut porter une société multinationale à transférer ses investissements ou son exploitation dans un autre pays, tandis qu'une société locale ne possédant pas de filiales à l'étranger sera moins mobile et continuera probablement à investir au Canada. L'efficacité même avec laquelle les sociétés multinationales transfèrent des capitaux dans les régions leur offrant les intérêts les plus élevés et la production dans celles où les coûts sont les plus bas peut avoir de bien mauvais effets dans des pays où elles exercent leur activité, lorsque le climat économique a pour effet de réduire les bénéfices ou d'augmenter les coûts (Rapport Bryce, 1978 : 232).*

En somme, le rapport Bryce est surtout venu conforter la légitimité d'une économie comptant dorénavant sur les grandes entreprises industrielles. Bien que des moyens ont été proposés pour restreindre la concentration économique et le pouvoir des grandes entreprises, le contexte économique de l'époque renforçait l'idée d'un compromis entre,

d'un côté, la volonté d'obtenir davantage des entreprises sur le plan de la productivité, de la croissance et de la redistribution, et de l'autre, la minimisation des risques découlant de la liberté décisionnelle grandissante des FMN. À ce titre, la position des commissaires apparaissait cohérente lorsqu'ils suggéraient de rechercher l'équilibre entre l'efficacité économique, obtenue grâce à la rationalisation des secteurs économiques, et la surveillance légale pour contrer une hausse trop prononcée de la concentration économique au Canada. Sur les relations entre les grandes entreprises et l'État, la commission se prononçait en faveur de mesures d'accroissement de la transparence des relations entre les entreprises, les lobbyistes et les hommes politiques ainsi que pour le maintien des cadres juridiques existants. Cela revenait finalement à apporter des arguments supplémentaires à ceux pour qui un changement de paradigme économique était rendu nécessaire au Canada, qui proclamaient que l'État devait jouer un rôle plus effacé au niveau de ses interventions et plus consensuel au niveau de ses relations avec les entreprises.

#### 7.4 Le Programme énergétique national et la fin de l'ère Trudeau

À la fin des années 1970, le secteur énergétique canadien s'avérait le plus stratégique du point de vue économique, à la fois pour la sécurité nationale que pour les revenus potentiels qu'il pouvait engranger pour l'État. Le gouvernement Trudeau demeurait préoccupé par le niveau contrôle des grandes entreprises étrangères et le degré de transformation des ressources énergétiques au Canada. Dans ce contexte, la très grande majorité des débats sur les IDE et les multinationales à la fin des années 1970 reposait sur l'enjeu des ressources, surtout du pétrole et du gaz. L'exportation des ressources brutes non transformées représentait, en 1977, 49 p. cent de la production totale de pétrole. À cette même époque, l'Office national de l'énergie révélait que les réserves canadiennes de pétrole étaient moindres qu'anticipées<sup>151</sup>. Les réserves de pétrole lourd étaient alors jugées suffisantes pour une consommation d'une dizaine d'années. Plusieurs débats eurent alors lieu au Parlement sur l'état des ressources naturelles au Canada, sur l'appropriation de

---

<sup>151</sup> Il était alors estimé qu'il ne restait du pétrole que pour environ 30 années.

celles-ci par les entreprises américaines et sur les redevances que ces dernières devaient payer au gouvernement. Pour Alistair Gillespie, devenu ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, il n'était plus question de savoir s'il y aurait éventuellement pénurie, mais plutôt de déterminer ce qu'il faudrait faire pour protéger l'intérêt, l'autonomie et l'intégrité des Canadiens lorsque celle-ci adviendrait<sup>152</sup>.

Des voix s'élevaient pour revendiquer une intervention du gouvernement, notamment par l'entremise de Petro-Canada, afin de contrôler les importations de pétrole. L'entreprise américaine Exxon était dénoncée, à la Chambre des communes, pour ses pratiques de détournement des pétroliers destinés au Canada et ses restrictions de raffinement dans ses filiales canadiennes. Trudeau se montra en faveur d'une limitation des exportations de pétrole et de gaz et pour la construction d'un pipeline traversant le Québec et les provinces maritimes. Son ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources souhaitait, quant à lui, davantage d'instruments d'intervention afin de s'assurer que les firmes étrangères œuvrent dans l'intérêt du Canada. Alan Martin, alors secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations, proposait d'exploiter les différents gisements en mer et les sables bitumineux. On affirmait qu'il était nécessaire que le Canada se dote d'une réelle stratégie de développement des ressources énergétiques, étant donné que l'on continuait d'importer un peu moins de la moitié de sa consommation alors qu'on en détenait des réserves importantes.

De retour au pouvoir au début des années 1980, le gouvernement Trudeau annonça son intention d'utiliser les richesses naturelles du Canada pour mettre en œuvre une politique industrielle, créer des emplois, garantir l'approvisionnement énergétique aux Canadiens et accroître le rôle énergétique du Canada sur la scène internationale<sup>153</sup>. L'un des obstacles les plus importants à la mise en œuvre d'une politique industrielle découlait, selon le gouvernement, de la forte présence d'entreprises étrangères en territoire canadien. On constatait certaines distorsions dans les comportements des firmes américaines, surtout

---

<sup>152</sup> Repris des propos de A. Gillespie, débats de la Chambre des communes, 30e Législature, 4e Session : Vol. 1, 1978, p116

<sup>153</sup> Discours du trône, 1980, [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

dans l'industrie énergétique, qui « tiraient alors parti de la proximité et de la profitabilité supérieure de leurs investissements au Canada, sans être incitées à réinvestir de manière substantielle leurs profits » (Duquette, 1988 :7). Le gouvernement souhaitait alors revoir les processus de l'AEIE afin de raffermir les contrôles des obligations des FMNE envers le Canada.

Se sentant donc obligé de « mettre de l'ordre dans le domaine de l'énergie au Canada »<sup>154</sup>, le gouvernement Trudeau présentait, en 1980, le Programme énergétique national (PEN). Proposé par le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources du Canada Marc Lalonde, le programme devait, en premier lieu, permettre aux Canadiens de prendre en main leur avenir énergétique grâce à la sécurité des approvisionnements et à l'indépendance vis-à-vis du marché mondial du pétrole. En second lieu, le programme devait offrir à tous les Canadiens la possibilité de participer au développement du secteur énergétique en général - et de l'industrie pétrolière en particulier - et l'opportunité de bénéficier des fruits de l'expansion industrielle. Finalement, le programme comptait établir un régime de prix du pétrole et de partage des recettes qui tienne compte de l'exigence d'équité pour tous les Canadiens, où qu'ils habitent (PEN, 1980 : 2). Le PEN avait aussi pour but que la « participation canadienne au secteur pétrolier et gazier atteigne au moins 50 p. cent d'ici 1990. » Il devait aussi renforcer le contrôle canadien dans les plus grandes entreprises de pétrole et de gaz, et augmenter rapidement la part du secteur pétrolier et gazier appartenant au gouvernement du Canada<sup>155</sup>. Ce programme promettait de renverser la propriété étrangère dans l'industrie pétrolière et gazière canadienne, en plus de promouvoir l'exploration et le développement dans le nord du pays (Bothwell, 1992).

Le PEN a rapidement fait l'objet de critiques à la Chambre des communes; les conservateurs le percevaient comme une mesure qui allait nuire à la relance de l'économie. De plus, la volonté de nationalisation de certaines compagnies pétrolières était jugée improductive. Le parti conservateur, quant à lui, reprenait des études de l'Institut C.D.

---

<sup>154</sup> Propos rapportés du discours du budget, du ministre des Finances MacEachan 1980.

<sup>155</sup> Discours du budget, 1980. <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/index-fra.html>

Howe, de la Banque Royale, du Conseil Économique du Canada et de plusieurs pétrolières, pour étoffer sa critique générale de l'intervention gouvernementale. De plus, l'obligation de propriété canadienne ainsi que l'appropriation de 25 p. cent de la production de pétrole et de gaz découverts sur les terres de la Couronne par le gouvernement étaient perçues par les multinationales américaines comme une expropriation rétroactive (Chrétien : 1994)<sup>156</sup>. Ces dernières ont rapidement obtenu l'appui de leur gouvernement, qui a fait parvenir une lettre au gouvernement canadien dénonçant la contradiction entre le PEN et l'esprit des traités internationaux signés par le Canada (Duquette, 1988)<sup>157</sup>. Plus que tout, c'est le principe du traitement national qui éveillait les critiques. Quelques mois après son annonce, le PEN était intégré à une stratégie économique nationale. Mettant l'accent sur le développement du secteur des ressources naturelles, elle proposait un investissement public dans la restructuration du secteur manufacturier afin de le rendre compétitif au niveau international<sup>158</sup>. Dans son discours du trône de 1983, Trudeau exposait les principaux pans de sa stratégie, axés sur le développement de l'industrie automobile et aéronautique, l'industrie des microprocesseurs ainsi que celle des ressources naturelles. Le gouvernement traçait ainsi un lien entre la performance du secteur des ressources, l'atteinte des objectifs nationaux et leur répercussion sur les possibilités économiques, notamment sur le plan du développement industriel. En parallèle aux discours de plus en plus dominants sur la diminution du rôle et de la taille de l'État, une priorité était aussi accordée à la coopération entre les entreprises et le gouvernement.

---

<sup>156</sup> Chrétien (1994 : 149), soutient qu'au début des années 1970, le gouvernement détenait le droit de s'approprier jusqu'à 50 p. cent de toute découverte de gaz ou de pétrole sur ses terres, sans avoir à payer la moindre compensation. Bien que, selon ses dires, il fut alors ouvert à négocier un arrangement avec les entreprises étrangères, celles-ci ne débouchèrent en rien, notamment parce que l'enjeu n'était alors pas considéré comme urgent.

<sup>157</sup> Duquette (1988 : 10) note enfin que, dès mars 1981, six pays membres du GATT s'élevèrent contre le PEN dans le cadre de la rencontre du Comité de l'OCDE sur l'investissement et les firmes multinationales.

<sup>158</sup> Selon Holwett et Ramesh (1990 : 249), cette stratégie représente surtout le compromis classique des propositions stratégiques nationales mises de l'avant dans les années 1970, tout en misant sur la hausse des prix de l'énergie et des ressources naturelles pour financer les projets majeurs d'investissement.

## 7.5 Conclusions de la section

Ce chapitre traite non seulement du changement de perspective vécu par le gouvernement après l'instauration de la LEIE; il conclut également la période de volonté de *canadianisation* de l'industrie canadienne par le gouvernement. À la fin des années 1970, au moment où les besoins de certaines régions en termes d'emploi et de production industrielle étaient criants, la LEIE devenait le symbole de la fermeture de l'économie canadienne. Le PEN signifia pour sa part un changement d'orientation de l'objectif de *canadianisation* de l'économie, délaissant le contrôle pour miser presque uniquement sur l'appropriation par des Canadiens des projets d'exploitation d'hydrocarbures (Duquette, 1988). Le PEN est d'ailleurs vu comme une ultime tentative, presque un accident de parcours, qui s'est soldé par un échec et a permis la prise de conscience par le gouvernement libéral du fait que l'économie canadienne et internationale avait réellement changé. Il va sans dire que, tout au long des années 1970, les débats sur les FMNE et l'intérêt économique canadien ont été marqués par des prises de position plus divergentes que par les périodes passées. Le parti conservateur a rapidement pris parti pour les milieux d'affaires et l'accroissement du commerce et de l'investissement international. Le NPD a continué de prôner une ligne dure auprès des FMNE ainsi que l'édification d'une industrie canadienne. Le gouvernement, quant à lui, a navigué dans le brouillard, cherchant à poursuivre des objectifs économiques qui n'étaient plus possibles, considérant le contexte économique de cette période. En ce sens, les dernières années de la décennie 1970 ont eu un effet probant sur l'évaluation des limites de l'intervention de l'État dans l'économie. Le prochain chapitre mettra l'accent sur trois facteurs de changement qui ont contribué à la transformation normative de l'économie canadienne, et dans une moindre mesure, des relations entre l'État et les FMNE.

Or, cette conclusion arrive aussi à un moment névralgique de l'histoire économique canadienne; une conjonction d'évènements avait éveillé la volonté de changer le mode de pensée à l'égard de l'intervention du gouvernement dans l'économie. L'accroissement du

chômage et l'inefficacité du type d'interventions priorisées par le gouvernement pour le contrer étaient décriés. Un mouvement revendiquait plus de liberté et de pouvoir pour les marchés, et, par le fait même, pour les entreprises. Celui-ci portait aussi la critique de l'intervention du gouvernement auprès des FMNE ainsi que la fin des objectifs de *canadianisation* de l'économie.

Cependant, il serait erroné d'associer uniquement cette conjoncture à l'effet de crise et des critiques. Revenons quelque peu en arrière pour tenter de dégager les facteurs qui ont mené à la remise en cause générale du rôle de l'État dans l'économie, principalement auprès des entreprises étrangères. D'abord, le ton donné par les Commissions Gordon et Watkins, qui mettaient un accent particulier sur l'analyse coût-bénéfice de l'IDE, a formalisé des attentes du gouvernement auprès des FMNE. Au Parlement, tous les partis formulaient, depuis la fin des années 1950, des attentes envers le gouvernement en matière économique, et plus précisément, en ce qui a trait au contrôle étranger et à la construction d'une économie industrielle compétitive. Dans ce contexte, le gouvernement devait utiliser les leviers à sa disposition pour contrebalancer l'asymétrie qui se profilait entre les FMN et les petites et moyennes entreprises canadiennes. La question de l'emploi demeurait centrale dans cette intervention, de même que dans la dynamique d'interaction entre le gouvernement et les milieux d'affaires. L'imposition d'un certain contrôle sur les firmes étrangères permettait au gouvernement de justifier son intervention dans l'économie.

Ensuite, de nombreux événements (la guerre du Vietnam, mai 68, la crise du pétrole, la montée de l'inflation, etc.) ont généré leur lot de critiques, de débats et de propositions, autant sur le rôle des gouvernements, leurs objectifs économiques que sur l'étendue véritable du pouvoir des firmes multinationales. Au Canada, l'enjeu en présence n'a pas été le modèle de la grande entreprise en soi, mais plutôt ses effets sur la propriété et le contrôle ainsi que sur la question de l'intérêt national comparativement à l'intérêt des FMNE. La compréhension de plus en plus fine de la structure des FMN et du rôle des filiales canadiennes, tout au long des années 1960, laissait d'ailleurs présager une difficulté à accroître la propriété canadienne dans l'économie, et ce dès le début des années 1970.

Les soubresauts économiques qui ont frappé l'économie canadienne au milieu des années 1970 ont alors engendré des changements normatifs qui se sont avérés marquants sur le plan des relations entre l'État et les FMNE. À la fin des années 1970, l'insatisfaction envers la situation économique et l'intervention du gouvernement instituait progressivement des politiques et des actions davantage en faveur des mécanismes du marché.

Nous identifions également quatre dynamiques externes au gouvernement canadien et à ses relations avec la FMN étrangère, qui ont marqué la période de la fin des années 1970 au Canada :

1. Le ralentissement des investissements étrangers au Canada, notamment des IDE, a eu des conséquences inévitables sur la performance de la productivité et de l'innovation. Et, tandis que l'IDE ralentissait au Canada, les grandes firmes américaines orientaient leurs investissements vers les endroits leur permettant d'accroître leur performance.
2. Le ralentissement de la croissance a favorisé la concentration industrielle. Cette concentration a suscité des questionnements sur l'évolution de la concurrence, menant notamment à l'étude d'une nouvelle loi et à la mise en place d'une Commission d'enquête royale sur les regroupements de sociétés.
3. Un vent de changement idéologique se manifestait sur le plan économique et politique. Les options paraissaient à la fois tranchées et restreintes : le laissez-faire sur le plan économique couplé à une diminution de l'intervention de l'État, ou alors le laissez-faire sur le plan économique accompagné par l'État, dans lequel ce dernier était à la fois juge et partie. Les courants néolibéraux ou néoconservateurs, en provenance des États-Unis et de la Grande-Bretagne, devenaient les principaux porte-étendards de la solution au cul-de-sac keynésien.

On ne peut laisser de côté le symbolisme de tout geste allant à l'encontre de la propriété des firmes étrangères. Le gouvernement reconnaissait que la dépendance aux capitaux étrangers dans les secteurs minier, pétrolier, gazier et manufacturier ne pouvait s'amenuiser rapidement sans effet sur l'économie, tel qu'affirmé par des ouvrages de l'époque,

notamment ceux d'Edward Safarian. On peut aussi soutenir que l'enjeu du contrôle était assurément plus malléable que l'enjeu de la propriété, tant sur le plan politique qu'économique. La longue histoire de l'investissement étranger au Canada était non seulement reconnue comme un fait, mais aussi comme dynamique implicite à l'atteinte d'un niveau de vie plus élevé au Canada.

Il ne faut pas, non plus, sous-estimer la légitimité et la confiance que l'intervention de l'État insufflait aux fonctionnaires et aux politiciens. Le changement d'attitude des politiciens et des hommes d'État, tant à l'égard des grandes entreprises qu'à l'égard de la concentration industrielle et de la concurrence, a été marquant au cours de cette période. L'ouverture du gouvernement à la négociation avec les FMNE sur les conditions attachées à leurs investissements est une résultante de cette confiance insufflée par la poursuite de l'intérêt général par le gouvernement. Elle s'additionne à la perception que l'État pouvait, en cas d'égarement, recentrer les actions des firmes étrangères afin de les arrimer aux objectifs politiques et économiques qu'il poursuivait. Dans ce contexte, la priorisation de l'analyse coût-bénéfice a surtout mené à l'éclosion d'un processus latent de révision du contrôle de l'État. Il s'est ainsi substitué à la crainte d'une perte de contrôle aux mains des FMNE, une logique de correspondance entre l'intérêt national et l'intérêt des entreprises nationales et étrangères. Cette logique s'est concrétisée surtout au cours de la seconde moitié des années 1980, que nous aborderons dans la prochaine section.



## SECTION 3 – 1980 À AUJOURD’HUI



## Introduction de section

Cette troisième section traite de la dynamique de la mondialisation des années 1980 jusqu'à aujourd'hui. Dans le cas canadien, elle s'est notamment exprimée par l'accroissement des relations entre les firmes multinationales et le gouvernement. Cette section vise à présenter les diverses facettes de ce processus, par l'étude du comportement du gouvernement, de ses interactions avec les FMNE et des divers arguments d'ordre théorique, normatif et pratique, mis de l'avant au Canada par les milieux d'affaires, académiques et politiques, sur le rôle de l'intervention de l'État dans l'économie canadienne.

Trois chapitres couvrent cette section. Tout au long de ces chapitres, nous passerons en revue l'évolution des cadres idéologiques et institutionnels relatifs à l'intervention de l'État dans l'économie.

Le chapitre 8 mettra de l'avant trois principales thématiques associées à la transition économique et politique au Canada qui a eu cours entre le milieu des années 1970 et la fin des années 1980. Dans l'ordre, seront présentés, la remise en question du gouvernement et celle des milieux d'affaires canadiens à l'égard de leur façon de faire, et notamment leur mode d'interaction. Nous aborderons ensuite les fondements plus théoriques de la thèse dite néolibérale. Ces trois thématiques introduiront les concepts et contextes propres à la décennie 1980.

Le chapitre 9 présentera l'évolution du conservatisme canadien au cours des années 1980 et son influence sur la politique économique, et les orientations politiques du gouvernement canadien vis-à-vis les FMNE. Les débats sur le libre-échange et la mise en place de cadres institutionnels visant une plus grande intégration économique, surtout avec les États-Unis, forment la trame narrative de celui-ci. Nous reverrons notamment la manière dont se sont institutionnalisés les principaux enjeux adressés par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada (ci-après Commission Macdonald).

Le chapitre 10 se concentrera sur les orientations plus stratégiques prises par le Canada tout au long des années 1990 et 2000. Différentes thématiques liées aux relations entre les FMNE et l'État au Canada depuis les années 1990 à aujourd'hui seront présentées. Un accent sera particulièrement mis sur la recherche, par le gouvernement Canada, d'avantages concurrentiels à partir des années 1990. D'ailleurs, comme constatée, cette recherche caractérise encore aujourd'hui le positionnement des politiques économiques du gouvernement fédéral à l'égard des FMNE.

## CHAPITRE VIII

### UNE REDÉFINITION DES CADRES IDÉOLOGIQUES ET INSTITUTIONNELS

À la fin des années 1970, l'identification des causes du ralentissement économique était avant tout renvoyée à l'inefficacité des politiques économiques et des dépenses budgétaires expansionnistes<sup>159</sup>. La baisse du niveau de productivité se répercutait, au même moment, sur le niveau d'emploi. De nouvelles politiques économiques étaient revendiquées, cette fois dans l'objectif de faire baisser l'inflation, le chômage et les dépenses du gouvernement. La stimulation des facteurs de l'offre était alors priorisée, ce qui amenait le gouvernement Trudeau, et un peu plus tard celui de Mulroney, à miser plus spécifiquement sur la concurrence et l'efficacité des entreprises. Dans ce contexte, les avantages procurés par les IDE en termes de productivité et d'emplois outrepassaient les enjeux du contrôle des actifs nationaux. Les relations entre l'État et la FMNE se sont trouvées à évoluer en fonction de l'atteinte d'objectifs communs. Au cours de ce chapitre, trois dynamiques auxquelles ces relations se sont référées seront présentées ; la première s'est manifestée à l'intérieur du large cercle gouvernemental, se concentrant spécifiquement sur le rôle de l'État canadien dans l'économie. La seconde a impliqué directement les entreprises et leur organisation représentative, qui s'interrogeaient sur la nécessité de reconfigurer les relations entre les entreprises et l'État. La troisième a été extérieure aux relations directes entre l'État et les entreprises; elle émanait d'une critique nourrie à l'endroit de « l'opulence » de l'État, formulée par les économistes critiques de la théorie keynésienne.

---

<sup>159</sup> Trudeau (1998) admettra lui-même beaucoup plus tard que l'enjeu de l'inflation n'a jamais été compris systématiquement et que le gouvernement ne s'y était réellement jamais attardé particulièrement. Or, à ce sujet, la fin des années 1970 a constitué un moment charnière.

## 8.1 Les ajustements administratifs

La persistance de la crise jusqu'à la fin des années 1970 força une réorientation des politiques interventionnistes de l'État. Les conditions économiques et préoccupations de l'époque modifiaient aussi l'analyse que les économistes faisaient des effets relatifs des FMNE sur le « contrôle » de l'économie nationale. Si l'erreur du PEN avait principalement découlé des pronostics des prix du pétrole, il n'en demeure pas moins que son effet s'est fait ressentir dans le discours politique ambiant relatif à l'intervention de l'État.

Au niveau du gouvernement, ce mouvement se manifestait par un changement d'attitude à l'égard des processus politiques. Michael Pitfield, alors greffier du conseil privé et secrétaire du cabinet du premier ministre, soutenait en 1975 que le gouvernement cherchait à évoluer par l'entremise d'une « transformation des attentes à l'égard du gouvernement. Pitfield (1976 : 11) reconnaissait que des pressions s'exerçaient sur le gouvernement afin qu'il soit plus efficient et efficace, tout en exigeant un meilleur contrôle politique et davantage de cohérence dans les objectifs généraux du gouvernement. Ces principes se révélaient, d'une certaine façon, contradictoires. L'efficience et l'efficacité étant associées à une diminution du rôle de l'État, notamment dans la sphère économique, tandis que le gouvernement se donnait comme orientation d'être plus actif à l'égard de l'évolution des changements sociétaux. À ce propos, et c'est assurément significatif pour la suite des choses, Pitfield (1976) relatait que cet état des choses avait amené de plein gré le gouvernement à mettre l'accent sur le processus menant à l'identification des priorités ministérielles. Cela impliquait cinq aspects : 1) une meilleure communication entre les ministres ; 2) une réconciliation des objectifs à court et long terme à l'égard de la classe politique et de la bureaucratie; 3) des discussions entre les membres du parlement et du Sénat; 4) l'augmentation de l'influence des débats en chambre; 5) le besoin de plus amples consultations auprès de la population, entre autres auprès des acteurs du secteur privé. Ce changement d'attitude a généré un nouveau contexte politique et économique, favorisant

le rapprochement de l'État et des entreprises, tout en ouvrant progressivement la porte à des orientations politiques différentes de celles mises de l'avant jusqu'à ce jour.

À la Chambre des communes, au début des années 1980, à l'ombre du débat plus animé sur l'interventionnisme de l'État, persistait toujours celui sur l'importance de la poursuite de l'intérêt national par les entreprises multinationales. Le nationalisme s'érigait dorénavant en termes de protection de l'identité canadienne, alors que l'enjeu de la propriété canadienne concernait surtout le secteur des ressources naturelles. Pour le gouvernement Trudeau, l'ouverture aux IDE demeurait conditionnelle à ce que les FMNE se comportent en bon citoyen, qu'elles effectuent de la recherche et du développement au Canada et qu'elles créent et maintiennent des emplois. Si une de ces conditions n'était pas respectée, la fermeté politique était revendiquée. En contrepartie, le gouvernement Trudeau, l'opposition et le milieu des affaires demeuraient conscients des enjeux de productivité des entreprises canadiennes et du faible degré de compétitivité de leurs activités, comparativement à certains secteurs ou entreprises internationales. Le coût élevé de la main-d'œuvre, l'accès restreint aux capitaux, le degré de contrôle élevé du gouvernement dans l'économie et l'accroissement des déficits budgétaires étaient alors pointés du doigt par les conservateurs<sup>160</sup> de Mulroney. Dans certains discours préélectoraux, ce dernier arguait pour des politiques beaucoup plus alignés sur les besoins de l'industrie (Howlett et Ramesh, 1990 :249).

Le NPD continuait de percevoir la propriété et le contrôle comme un enjeu primordial de l'intervention du gouvernement dans l'économie. Les conditions économiques, notamment pour les jeunes sur le marché travail, demeuraient difficiles, et la poursuite de politiques économiques nationalistes ne semblait plus être attachée à des résultats cohérents avec les objectifs du gouvernement. Les revendications du NPD, qui demeuraient critique envers les FMN étrangères, faisaient de moins en moins de sens dans un contexte de diminution des investissements au Canada, d'accroissement des investissements canadiens à l'étranger

---

<sup>160</sup> Nous continuons d'utiliser le terme conservateur, bien que le parti de Mulroney se nommait progressiste-conservateur. Nous le faisons uniquement pour des raisons d'uniformité.

et d'acceptabilité sociale et politique des bienfaits économiques des FMNE. De plus, l'influence du NPD sur les positions du parti libéral en matière d'IDE au début des années 1970 n'avait sans doute pas favorisé la popularité de leur position lorsque des changements économiques furent revendiqués au début des années 1980.

Le parti conservateur s'en remettait aux opinions des secteurs économiques et au retour, peut-être nostalgique, d'une société plus « libérale ». L'approche des conservateurs au sujet des FMNE était alors beaucoup plus nuancée que celle du NPD, puisqu'ils acceptaient plus aisément que les FMNE poursuivent leurs propres intérêts économiques. À titre d'exemple, lors de la crise du pétrole de 1979, les conservateurs avaient souligné qu'il y avait un avantage, un intérêt national à se servir des multinationales, considérant leurs connaissances, leur expérience et leur accès aux réserves internationales<sup>161</sup>. Leurs critiques portaient plutôt sur le contrôle exercé par l'État. Ils louangeaient les mesures mises en place par le Président des États-Unis, Ronald Reagan, pour stimuler l'activité des entreprises, et réclamaient des baisses d'impôt ainsi qu'une importante dérégulation de l'économie. Le rendement de la production pétrolière, qu'ils jugeaient insuffisant, devait aussi être rehaussé. Sur le plan de la transformation des ressources naturelles, ce qui prévalait à leurs yeux était bien plus le fait que ce soit fait au Canada que le type d'entreprise qui devait les fabriquer.

Les problèmes économiques de cette époque suscitaient davantage l'implication du gouvernement canadien dans la coordination internationale. L'idée du libre-échange, créant un espace commun d'ententes normatives, faisait alors son chemin à travers la poursuite de la reconnaissance de la souveraineté du Canada par les firmes américaines (Chrétien, 1994 : 103). Selon Chrétien (1994), le gouvernement se rendait à l'évidence qu'il devait s'adapter à la situation économique internationale plutôt que de lutter contre. Un Comité sénatorial permanent des affaires étrangères en vint à recommander que le Canada lance des négociations commerciales bilatérales avec les États-Unis (Eden et

---

<sup>161</sup> Débats de la Chambre des communes, 30e Législature, 4e Session : Vol. 4, 1979 : 4290, [https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

Molot, 1993 : 241). Le virage vers des politiques plus libérales s'expliquait notamment par les avantages à court terme des solutions politiques proposées. Il se justifiait aussi par le fait que le gouvernement continuait de miser sur les objectifs de croissance de l'emploi. Ce changement de perspective, qui affectait aussi les IDE, fut l'une des conséquences de la transformation observée dans les structures de l'économie mondiale (Deblock, 1988 : 242). Dans ce contexte, le gouvernement Trudeau priorisa des ententes sectorielles de libre-échange ainsi que la libéralisation du secteur financier (Eden et Molot, 1993). Il continuait néanmoins de percevoir l'ouverture économique générale comme une menace à la structure industrielle canadienne.

Les conservateurs se montraient eux aussi opposés à un traité de libre-échange avec les États-Unis. Mulroney déclara notamment en 1983 que le libre-échange avec les États-Unis aurait l'allure d'un éléphant endormi<sup>162</sup>. La perte d'autonomie nationale continuait d'être liée à la destruction de la culture et de l'identité canadienne et sous-tendait alors le nationalisme économique au Canada et au Mexique (Kudrle, 1994 : 502). Les craintes s'exprimaient sous plusieurs formes argumentaires; l'aspect antidémocratique des accords de libre-échange, les effets économiques indirects du libre-échange ou la pertinence réelle d'une telle politique pour stimuler l'activité industrielle au Canada en étaient les principales, au début des années 1980<sup>163</sup> (Dunn, 1995).

La reconnaissance que le « bien-être futur dépendait de façon cruciale de l'ordre et de la stabilité des arrangements économiques internationaux »<sup>164</sup> amenait néanmoins le gouvernement à renforcer son intervention en amont du marché, en s'appropriant le rôle de facilitateur du commerce et de l'investissement ainsi que de coordinateur des facteurs économiques à l'échelle internationale. La promotion du secteur privé comme moteur de l'économie nationale facilitait la mise en place de mesures assurant un environnement

---

<sup>162</sup> « Free trade with the U.S. is like a sleeping elephant. It's terrific until the elephant twitches and if the elephant rolls over you are a dead man... That's why free trade was decided on in an election in 1911. Its affects Canadian sovereignty and we will have none of it, not during leadership campaigns, or at any other time (Clarkson, 1991: 123) tiré de Eden et Molot, 1993 page 248.

<sup>163</sup> Dunn reprend le discours de John Medeiros alors ministre conseiller pour les affaires économiques et commerciales auprès de l'Ambassade des États-Unis d'Amérique, prononcé en 1996.

<sup>164</sup> Discours du budget, 1982. <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/index-fra.html>

propice à l'esprit d'entreprise, à l'innovation et à l'internationalisation de l'économie canadienne. Ce processus était d'ailleurs en phase avec de nombreux travaux portant sur le raffinement de la théorie de la firme<sup>165</sup>. Depuis le milieu des années 1970, le développement conceptuel de l'entreprise s'était orienté sur l'analyse des choix des entrepreneurs, propriétaires et managers. La gouvernance de l'entreprise était devenue d'actualité, surtout à la suite de l'émergence de la nouvelle économie institutionnelle (NEI). Cette approche centrait l'analyse sur les différences de coûts des affaires, ou coûts de transaction, pour les firmes. Suivant cette approche, le rôle de l'État était surtout orienté sur les enjeux d'efficacités des entreprises et des marchés. Les bénéfices devenaient conséquemment enviables puisqu'ils permettaient la poursuite des principaux objectifs économiques nationaux.

La popularité de l'approche des coûts de transaction a aussi mené à une synthèse des principales conditions d'exploitation des avantages concurrentiels des entreprises. Elle a amené certains auteurs, dont Alan Rugman, qui s'inspirait fortement de la théorie des coûts de transaction, à justifier le processus de multinationalisation des entreprises par l'argument de l'efficacité des marchés. Edward Safarian, Richard Lipsey, Richard Harris et Steve Globerman ont fait partie des économistes en vogue qui défendaient aussi des positions plus libérales par rapport aux IDE. Ils s'inspiraient généralement du débat de la fin des années 1970 entre Raymond Vernon et John Dunning à propos des firmes multinationales, et sur le caractère intrinsèque des objectifs relatifs aux FMN dans l'économie nationale et internationale. Dunning et Rugman, notamment, concevaient les FMN non plus comme des entreprises possédant ou contrôlant des installations de production dans deux ou plusieurs pays, mais comme des institutions coordonnant efficacement l'utilisation d'actifs intermédiaires générés dans un pays. Rugman, très impliqué au cours des années 1980 auprès des milieux d'affaires et du gouvernement, plaidait pour la défense des IDE au Canada ainsi que la nécessité d'un accord de libre-échange avec les États-Unis. Sa croyance en l'efficacité supérieure des FMN l'amenait

---

<sup>165</sup> Il est difficile de ne pas faire un lien entre l'appel lancé par Milton Friedman en 1970, la réaction des milieux académiques au cours des années 1970, et., par la suite, les revendications des milieux d'affaires et politique.

d'ailleurs à effectuer une sorte de « lobbying » auprès des instances politiques et académiques afin de faire reconnaître les bénéfices de l'IDE des FMN.

L'arrivée sur le marché du travail et dans les universités de nouveaux économistes ayant reçu une formation beaucoup plus critique des postulats keynésiens et généralement plus en faveur du libre-échange que leurs prédécesseurs facilitait aussi la transition politique de l'analyse économique des IDE et des FMN au sein du gouvernement. Ces économistes étaient recrutés dans les départements d'économie, mais aussi dans les Écoles de commerce, remplaçant souvent des professeurs qui véhiculaient une position académique plus critique envers les FMNE. Plusieurs experts interviewés ont aussi mentionné le tournant idéologique rapide des universités canadiennes, surtout ontariennes, au début des années 1980. La popularité des écoles de commerce a été mentionnée comme un facteur accélérant cette tendance. Cette période est aussi caractérisée par un rapprochement de la fonction publique fédérale et des universités canadiennes, lien qui s'intensifiera tout au long des années 1980 et 1990. Certaines universités canadiennes, notamment Toronto et Carleton, à Ottawa, entretenaient durant cette période des liens étroits avec plusieurs ministères, dont Industrie et Commerce, Affaires étrangères, Finances et Revenu.

C'est aussi à cette époque que le gouvernement Trudeau s'est engagé à accroître ses relations avec les milieux d'affaires et les syndicats<sup>166</sup>. À plusieurs reprises, dans les discours du trône et les discours du budget, il mentionnait les avoir consultés, avoir collaboré avec ceux-ci, ou souhaiter se rapprocher davantage des milieux économiques. En 1982, le ministre des Finances, Marc Lalonde, évoquait un nouveau partenariat entre les travailleurs, les entreprises et le gouvernement pour la relance nationale. Il priorisait « de laisser le premier rôle au secteur privé, dont le dynamisme et la créativité sont les moteurs de la croissance au Canada »<sup>167</sup>. Dans la même lignée, Jean Chrétien relatait que son passage au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources avait consisté, avant tout, « à ramener la paix après les luttes sauvages provoquées par le PEN » (Chrétien, 1994 :

---

<sup>166</sup> Exp-08

<sup>167</sup> Discours du budget, 1982. <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/index-fra.html>

92)<sup>168</sup>. Le pragmatisme de certains dirigeants, notamment des grandes entreprises canadiennes et étrangères, envers l'État était d'ailleurs soulevé par ce dernier. Voyons comment ces liens se sont développés.

## 8.2 Le milieu des affaires et l'État

Au cours des années 1970, le contexte d'inflation soutenue représentait une occasion unique pour les milieux d'affaires canadiens de revendiquer un nouveau modèle économique au Canada (Langille, 1987 : 45). Ils dénonçaient la croissance de la taille de l'État et la multitude de lois et réglementations visant le secteur privé. Ils sentaient l'urgence de « reprendre le contrôle » sur l'État, surtout à la suite de l'imposition du contrôle des prix et des salaires par le gouvernement. L'enjeu était de convaincre les hommes politiques des liens entre les politiques économiques ayant recours aux mécanismes du marché et l'atteinte des objectifs sociaux établis par le gouvernement<sup>169</sup>. K.J. Rea et J.T. McLeod (1976) font, à cet égard, état de plusieurs pamphlets et articles publiés à la fin des années 1970, qui faisaient la promotion du libre marché. La liberté y était alors présentée non seulement comme nécessaire pour les entreprises, mais aussi pour le consommateur. Des politiques plus libérales, moins interventionnistes, plus prédictives étaient revendiquées, notamment par l'Association des manufacturiers canadiens et la Chambre de commerce du Canada.

Donald R. Huggett, qui a notamment été président de la Chambre de commerce de Montréal et trésorier de la Chambre de commerce du Canada, interpelait dès 1975 les milieux d'affaires canadiens:

*get to know our government. We must do it at higher levels, but perhaps more importantly, at a lower level too. The isolation of civil servants must be broken. We must find a way of bridging the gap between the fractions and*

---

<sup>168</sup> Chrétien rappelle toutefois que l'intervention du gouvernement pour sauver Dome petroleum avait été rendue nécessaire en raison des risques importants qu'une faillite pouvait engendrer sur l'industrie canadienne.

<sup>169</sup> Sources: Ritchie, R. S. (1972)

*realize that our goals and objectives are in many ways commons (Huggett, 1975).*

Les milieux d'affaires en appelaient en outre à une compréhension des intérêts réciproques des entreprises et des États ainsi qu'à un arrimage autour de valeurs sociétales communes, notamment à l'égard du mérite et du rôle sociétal du profit. Les milieux des affaires canadiens avouaient également qu'ils devaient eux-mêmes revoir les conditions de leurs relations avec l'État et véhiculer un discours davantage axé sur les intérêts mutuels. Malgré cela, à la fin des années 1970, le secteur privé canadien continuait d'entretenir un problème de crédibilité non seulement au sein de la population canadienne, mais aussi du gouvernement. Plusieurs auteurs (Mcmillan et Murray, 1983, Gillies, 1981, Rea et McLeod, 1976) notaient la présence d'un sentiment réciproque de méfiance et de suspicion entre l'État et les entreprises privées.

Jean Chrétien, qui avait été ministre des Affaires indiennes et du Développement du Nord ainsi que ministre de l'Industrie et du Commerce au cours des années 1970, pose un regard équivoque sur sa relation avec les entreprises nationales et étrangères. Dans sa biographie, publiée en 1984<sup>170</sup>, il relate à plusieurs reprises sa bonne relation avec les milieux d'affaires. Il décrit les pressions des milieux d'affaires pour protéger le secteur manufacturier, l'entente qu'il a conclue avec l'industrie afin qu'elle augmente sa productivité, et de quelle manière cette augmentation a permis de soutenir ainsi l'argument d'un comportement protectionniste. Mais il dénonce aussi l'hypocrisie tendancieuse de certaines entreprises qui, publiquement, récusait l'intervention du gouvernement dans l'économie lorsque la situation leur était avantageuse, mais demandaient plus de protection contre les entreprises étrangères ou des subventions lorsque les conditions leur étaient défavorables. Il dénonce aussi une tendance à la courte vue des entrepreneurs, notamment en ce qui a trait à l'analyse de la situation de l'État<sup>171</sup>.

---

<sup>170</sup> Rééditée en 1994

<sup>171</sup> Dans le but de calmer certaines critiques, Jean Chrétien, alors ministre de l'Industrie et du Commerce, ordonna en 1976 la création d'un groupe d'étude sur les rapports entre l'entreprise et l'État. Celui-ci recommanda que le gouvernement et les entreprises canadiennes prennent plus de temps pour discuter d'enjeux communs.

Pour certains, comme l'ancien député conservateur James Gillies (1981), la faute revenait principalement aux entreprises canadiennes, qui avaient été trop lentes à s'adapter à l'évolution du contexte politique, notamment aux changements dans le processus décisionnel sous le gouvernement Trudeau. La piètre représentation du secteur privé au sein du personnel de la fonction publique fédérale signifiait que les décisions, souvent cruciales au secteur privé, étaient surtout réalisées par des fonctionnaires ayant très peu d'expérience ou encore très peu de contact direct avec le secteur privé (Litvak, 1979 : 24).

D'importantes ressources étaient alors déployées afin de convaincre le gouvernement que « ce qui est bon pour le secteur des affaires est bénéfique pour le pays » (Baker, 1997: 1). Il était alors d'actualité pour les entreprises d'effectuer des activités organisées de lobbying et de manifestation tacite de leurs intérêts par l'entremise des médias de masse. Ils y présentaient alors des arguments intellectualisés sur des enjeux politiques qui, par le passé, auraient dépassé considérablement l'intérêt économique. Selon McMillan et Murray (1983), le milieu des affaires canadien répondait de la sorte: « *to the new environment of business and government relations by a more complex planning approach, using more in-depth analysis and more experienced and qualified staff* »<sup>172</sup>. Les entreprises œuvraient, dans ce cadre, sur deux principaux fronts : 1) le lobbying des groupes d'intérêt, qui mettait l'accent sur une critique du « trop d'État » et se positionnait en faveur des entreprises, 2) les relations personnelles auprès des politiciens et fonctionnaires, qui permettaient de poursuivre des intérêts individuels plus spécifiques. Cette technique a notamment eu comme effet d'éloigner des projecteurs médiatiques les enjeux relatifs aux FMN étrangères. Elle a permis de les intégrer aux arguments généraux des milieux d'affaires, engagés dans des relations stratégiques avec le gouvernement et la société canadienne.

Le raffinement des discours des milieux d'affaires et leur connaissance plus pointue des modes de fonctionnement de l'État ont favorisé, à partir des années 1980, une relation plus

---

<sup>172</sup> Citation tirée de Rea et Wiseman (1985 : 306).

structurée et plus professionnelle avec le gouvernement. La création du BCNI<sup>173</sup>, qui revendiquait notamment une approche plus engagée envers les problématiques économiques, est un signe clair de l'influence des milieux d'affaires sur les débats politiques. Selon Langille (1987), le BCNI était empreint d'une acceptation des institutions sociales et politiques canadiennes, notamment en ce qui a trait à leurs effets régulateurs de la concurrence. Il associait les actions de l'État aux changements structurels de l'économie politique internationale, à l'accroissement de concurrence, à la continentalisation de l'économie canadienne et à l'exacerbation des luttes de classe. Ses interventions s'affairaient surtout à modifier trois conditionnements qui renforçaient la méfiance de l'État à l'égard du secteur privé : 1) le réflexe d'intervention correctrice de l'État demeurait positivement perçu dans la société et par l'État lui-même ; 2) le doute persistant envers l'évolution de la grande entreprise moderne; 3) le rôle prépondérant de l'État dans le soutien ou la promotion des activités économiques des entreprises.

Le BCNI avançait principalement deux stratégies. La première, celle du compromis mutuel, était fondée sur la prémisse d'une forte interdépendance des objectifs des entreprises canadiennes et ceux de l'État (Gillies, 1981). Ainsi, il ne restait aux valeurs prônées par les milieux d'affaires qu'à surmonter les réticences de la population canadienne quant aux pouvoirs des grandes entreprises. En ce sens, à la suite du rapport Bryce, les PDG des grandes entreprises canadiennes se sont efforcés de démontrer que l'accroissement de la taille des entreprises et la concentration économique étaient en harmonie avec l'intérêt public et qu'elles figuraient même comme essentielles à la prospérité future de l'économie canadienne (Gillies, 1981 :19). L'argumentaire proposé misait surtout sur l'inévitabilité de la présence de grandes entreprises industrielles<sup>174</sup>, leur propension à surpasser les conditions naturelles de la concurrence ainsi qu'à élever leur conscience au niveau sociétal. C'est dans cette même lignée que le BCNI proposa en 1983, un programme de changement de la politique canadienne à l'égard des entreprises. Il fondait son argumentaire sur une

---

<sup>173</sup> Le Business Council on National Issues (BCNI), créé en 1976, aspirait à parfaire l'opinion générale à l'égard des entreprises privées canadiennes.

<sup>174</sup> Dean Walker, du Investor Syndicat, mentionnait que seules les grandes entreprises étaient en mesure d'organiser la production industrielle à une échelle internationale, de construire des pipelines transcontinentaux ou des réseaux de télécommunication à l'échelle nationale (Rea et McLeod, 1976 : 24).

interprétation large du principe des droits de propriété des investisseurs, considéré alors indépendant de la structure de propriété et de la stratégie d'investissement des entreprises (Bradford, 1999 : 37). Ces propositions étaient aussi liées à la prise en charge d'une plus grande responsabilité sociale par les milieux d'affaires.

La deuxième stratégie portait sur des enjeux spécifiques et impliquait une interaction soutenue entre les milieux d'affaires et le gouvernement. Ce type d'intervention stratégique avait comme objectif de créer une conscience politique dans le monde des affaires canadien afin de favoriser les compromis et les concessions politiques sur des enjeux concernant les entreprises (Langille, 1987 : 53). Dans ce cadre, le BCNI se percevait avant tout comme un groupe de réflexion relayant l'opinion des milieux d'affaires vers le gouvernement, auprès de qui il se présentait comme l'intermédiaire constructif d'une perspective de coopération entre les entreprises et le gouvernement<sup>175</sup>.

En somme, l'implication des milieux d'affaires dans les débats publics a eu un certain écho politique, notamment quant à l'accélération de la modernisation des politiques économiques au début des années 1980. De nombreux appels à la collaboration entre le gouvernement, les dirigeants d'entreprises et les travailleurs (par l'entremise des syndicats) faisaient d'ailleurs partie des plateformes politiques du gouvernement libéral et de l'opposition conservatrice. L'air du temps était alors à la libéralisation commerciale certes, mais aussi au désengagement et à l'ouverture. Deux de ces orientations ont d'ailleurs imprégné l'évolution de la politique économique canadienne, soit le conservatisme politique, favorisant la réduction de la taille de l'État, et les thèses libre-échangistes, visant une moins grande intervention de l'État dans le commerce et l'investissement. La popularité grandissante de ces thèses s'accompagnait en outre d'une remise au goût du jour les concepts de l'orthodoxie monétaire (Van der Wee, 1990 : 269).

---

<sup>175</sup> Un peu comme le *Committee for Economic Development*, formé aux États-Unis pendant la présidence de Roosevelt.

### 8.3 La thèse néolibérale

Le tournant néolibéral au Canada est souvent présenté dans la littérature comme une rupture politique associée à l'élection de Ronald Reagan aux États-Unis et de Margaret Thatcher en Grande-Bretagne. Au Canada, il a été marqué par l'élection du gouvernement conservateur de Brian Mulroney. Esping-Anderson (1996: 15) soutient que ce sont principalement les États-Unis, la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande, ainsi que, dans une moindre mesure, le Canada et l'Australie, qui ont formé le groupe des nations ayant délibérément mis de l'avant des stratégies de déréglementation de leur marché. Bien que ces gouvernements aient ouvertement déclaré vouloir "moderniser" les programmes sociaux et accroître leur efficacité, la restructuration politique visait principalement, selon Baker (1997 :2), à réduire les dépenses publiques, à stimuler les investissements internationaux, à limiter les déficits publics et à offrir aux électeurs une réduction d'impôts.

La gestion chaotique de l'inflation et la perte de légitimité du keynésianisme assuraient au néolibéralisme un engouement politique (Chang, 2003)<sup>176</sup>. Cette critique modifiait de façon importante la perception de l'État dans l'économie. Le discours de certains économistes proposait une analyse normative de la société en y critiquant surtout l'étendue des tentacules de l'État<sup>177</sup>. Ils insinuaient que l'État menaçait la liberté individuelle et provoquait des effets contracycliques néfastes à long terme. Ces économistes, avec Milton Friedman en tête, sont devenus les porte-étendards de la critique de l'interventionniste keynésien dans l'économie. À ce titre, ils dénonçaient aussi que :

*l'État se fasse de plus en plus entrepreneur, producteur, commerçant, transporteur et banquier. Qu'il se (re)mette à taxer, à subsidier, à (re)distribuer, à réglementer, à autoriser et à interdire. Qu'il croisse durablement, s'encombrant de plus en plus de tâches lui étant*

<sup>176</sup> Les États-Unis mettront en place « une vigoureuse politique déflationniste d'inspiration monétariste, doublée d'une tout aussi spectaculaire politique d'expansion économique s'articulant autour de la réforme fiscale » (Van der Wee, 1990 : 46).

<sup>177</sup> Le terme était, paradoxalement, autrefois associé à la grande entreprise privée

*fondamentalement étrangères et auxquelles il n'était pas préparé ».*  
*(Vantemsche (2000 : 10).*

Dans la même lignée, l'école des choix publics statuait que les politiciens agissaient au même titre que les entrepreneurs, c'est-à-dire qu'ils recherchaient d'abord des gains particuliers répondant à leurs propres intérêts immédiats (Vantemsche, 2000). Les jeux de coulisse étaient dénoncés vigoureusement et démontraient la rapacité des politiciens qui ne pensaient qu'à leur réélection. Pour James M. Buchanan et Gordon Tulluck, la résultante était l'incapacité d'obtenir des politiques collectives, puisque les engagements privés finissaient presque systématiquement par avantager quelques industries particulières.

Les liens entre les politiques sociales et les politiques économiques étaient aussi dénoncés; on soutenait que les crises économiques des années 1970 étaient dues aux interférences de ces politiques dans les marchés. L'accent était plutôt mis sur la valorisation de la réussite individuelle, de l'enrichissement de tous, ainsi que sur le profit à court terme et le délaissement des causes sociales par l'État (Albert, 1991). L'entrepreneur figurait au centre de la société tandis que l'État était perçu comme une source de gaspillage de fonds publics et de contraintes à l'initiative privée. L'indépendance du secteur privé et la protection des institutions du capitalisme<sup>178</sup> étaient prônées (Streek, 2011).

Les politiques agressives de libéralisation du commerce et de l'investissement, de dérégulation de la finance et de privatisation des entreprises d'État qui caractérisent généralement cette période ont accéléré le désengagement de l'État dans l'économie. Ni la création d'emplois par le secteur public ni la socialisation des industries n'étaient alors matière à débat en tant qu'alternatives (Eisinger, 1988 : 53). Au Canada, il était reconnu que seules les entreprises créaient des emplois et donc que l'investissement et la productivité constituaient les seuls remparts à leur préservation. Les conditions de

---

<sup>178</sup> Streek (2011 : 7) fait ici référence à l'indépendance politique de la banque centrale, la protection légale de la propriété privée, la protection des lois sur le secteur privé par des considérations électoralistes, la création d'institutions internationales, telles que la Cour de Justice internationale ou la Commission européenne, qui sont alors plus détachées des pressions électoralistes.

croissance économique étaient donc fortement couplées aux nécessités d'accroissement de l'accès aux marchés étrangers pour les entreprises nationales. L'État était devenu dépendant de la performance des entreprises sur son territoire, et il devait se résigner à mettre en œuvre des politiques pour favoriser cette performance pécuniaire. Les modes de redistribution sociale s'en trouvaient aussi à reposer davantage sur le succès économique des firmes sur son territoire.

La fin de l'État n'était pas annoncée pour autant. Eisinger souligne que l'État entrepreneur est réellement né aux États-Unis à la suite du détachement des interventions de l'État fédéral américain par rapport aux facteurs de la demande des consommateurs. L'État entrepreneur (américain), dorénavant plus local, au niveau des États ou des municipalités, occupait alors plusieurs fonctions économiques : promoteur, investisseur, régulateur, facilitateur. Dans tous les cas, sa priorité était alors l'emploi, et la logique derrière cet objectif était l'intervention de l'État pour le compte de l'entreprise (Eisinger, 1988 :6). Le calcul était fort simple : plus les citoyens avaient de bons emplois rémunérés, moins grandes seraient les charges publiques, moins importantes seraient les pressions pour une intervention étatique. Le même effet domino était recherché dans les rapports auprès des entreprises, petites et grandes. Moins les charges fiscales ou les coûts de transaction étaient élevés, plus compétitives étaient les entreprises nationales sur les marchés, plus d'emplois étaient alors maintenus ou créés. Les objectifs généraux de bien-être et d'efficacité économique avaient, par le fait même, tendance à s'effacer au travers d'objectifs mitoyens relatifs aux pressions concurrentielles interentreprises et inter-États. Cela créait du même coup une dispersion locale ou régionale des efforts de développement économique plutôt qu'une planification mutuelle de l'activité économique nationale pour le bien de tous (Eisinger, 1988 : 4). L'État entrepreneur se concentrait avant tout à identifier, évaluer, anticiper et même développer de nouveaux marchés pour ses entreprises privées. L'activation d'une demande future par l'État était alors justifiée par ses doubles résultats, soit l'accroissement des emplois et des revenus des entreprises. À ce titre, l'État devait se positionner avantageusement face aux FMNE afin qu'elles puissent faire bénéficier l'économie nationale de leurs avantages concurrentiels. Dans ce contexte, l'État se devait

d'intervenir dans l'économie sans pour autant s'immiscer dans les affaires des entreprises ou dans la structuration de l'économie nationale. Sous cette perspective, l'intervention de l'État devait donc davantage se marier à sa responsabilité primaire, ou régaliennne, et aux conditions assurant les retombées optimales du libre marché.

Dans le cas canadien, la littérature s'entend sur le fait que le gouvernement, même après l'arrivée au pouvoir des conservateurs, ne s'est pas totalement engagé dans la déstructuration intégrale du système de protections sociales. N'empêche, l'intégration progressive de certaines politiques économiques d'inspiration « néolibérale » au Canada a constitué un tournant, que Steve McBride a qualifié de paradigmatique. Ces politiques ont surtout entraîné un virage en faveur du libre-échange et de l'IDE, faisant de la compétitivité économique et de la lutte contre les déficits publics les points de mire du gouvernement (Béland et Lecours, 1995). Dans ce contexte, le discours propre à la critique des multinationales résonnait de moins en moins à l'échelle politique canadienne. Les milieux politiques et économiques s'entendaient d'ailleurs sur le fait que la complexification de l'économie canadienne avait engendré une multiplication des relations d'affaires entre les entreprises nationales et étrangères, favorisant une interdépendance de plus en plus grande entre celles-ci. Cela entraînait, au sein du gouvernement, une sorte de conjonction des enjeux des grandes et des petites entreprises au Canada. Du même coup, les firmes nationales et multinationales opéraient un rapprochement avec l'État, afin de faire entendre leurs intérêts. Elles traçaient ainsi une ligne ombragée, pour reprendre les propos de Thornton Bradshaw, alors PDG de RCA, sous laquelle elles étaient de plus en plus conscientes d'œuvrer dans le domaine politique (Stanbury, 1986 : 3).

Les changements économiques et politiques de cette période ont donc eu des répercussions sur les attentes de l'État envers les firmes multinationales et sur la configuration de leurs relations. Trois phénomènes économiques ont modifié la perception des autorités canadiennes à l'égard des firmes multinationales étrangères. À partir de la fin des années 1970, le Canada enregistrait une baisse continue des IDE. Le Canada était, au cours de la même période, devenu un exportateur de capitaux et un investisseur direct, notamment aux

États-Unis. Ensuite, les filiales étrangères au Canada enregistraient des niveaux d'exportation de plus en plus importants. Selon Alan Rugman (1990 :52), les 300 plus grandes filiales étrangères au Canada enregistraient en 1981 le quart des exportations canadiennes. Enfin, la croissance des IDE dans le monde connaissait une accélération sans précédent. Ainsi, autant les entreprises multinationales américaines que les entreprises multinationales canadiennes cherchaient à étendre leurs activités et voyaient d'un bon œil les démarches politiques prônant l'intégration continentale (Rocher, 1991). Cette situation força le Canada à reconsidérer ses approches vis-à-vis les FMNE. Elle favorisa d'ailleurs, selon Litvak (1985 :327) la conjonction des objectifs des gouvernements et des entreprises. Les profonds changements sociétaux qui s'opéraient étaient donc composés d'ouverture économique, de ruptures technologiques, de modifications des habitudes de consommation, et exigeaient des relations de proximité entre les entreprises et l'État afin de supporter les efforts d'adaptation. Les associations des milieux d'affaires canadiens structuraient alors leurs actions de manière à influencer les politiques économiques en fonction de leur intérêt.

Le principal défi politique consistait à générer des liens efficaces entre les gouvernements, les institutions financières, les entreprises et la communauté des entrepreneurs. En campagne électorale, Mulroney (1983) revendiquait une orientation générale pour toutes les entreprises, de façon à cesser la discrimination entre les petites et les grandes entreprises. Cette orientation correspondait notamment à l'approche préconisée de plus en plus par le milieu d'affaires canadien, à commencer par le BCNI. Son président, Thomas Aquino<sup>179</sup>, soutenait que la poursuite de la rationalité économique passait avant tout par une diminution des barrières au commerce et des interventions encourageant l'initiative privée. Ses propos, selon ses dires, étaient alignés sur la perspective de développement industriel proposée par le professeur d'Harvard Robert Reich, qui prônait avant tout la recherche de consensus et de coopération entre l'État et les entreprises. Aquino favorisait aussi une harmonisation des divers intérêts financiers et stratégiques des entreprises, des syndicats et du gouvernement. L'ouverture des frontières commerciales était proposée

---

<sup>179</sup> Propos tirés dans Rea, K. J. & N. Wiseman (1985)

comme une solution pour stimuler la compétitivité des entreprises canadiennes, créer des emplois et diminuer les prix des produits de consommation. D'ailleurs, en 1983, l'Association des manufacturiers canadiens abandonnait son support centenaire pour les protections tarifaires ainsi que les réglementations gouvernementales sur le commerce et l'investissement étranger (Rugman, 1990 : 26). Les milieux d'affaires concevaient comme nécessaire la diminution des pouvoirs de l'État sur les individus et les entreprises. Dans ce contexte, le conservatisme politique caractérisera, à la fois au Canada, mais aussi aux États-Unis et dans plusieurs pays occidentaux, l'idéologie politique dominante, qui s'alignera sur les préceptes de l'économie néoclassique ainsi que sur les thèses libre-échangistes.

## 8.4 Propos d'étape

Le changement d'attitude des politiciens et hommes d'État à l'égard des grandes entreprises et l'évolution de l'interprétation de la concentration industrielle et de la concurrence ont été manquants au cours de cette période. Les difficultés qui ont frappé l'économie canadienne au milieu des années 1970 ont engendré des changements normatifs qui se sont avérés déterminants sur le plan des relations entre l'État et les FMNE. Touché par la montée de l'inflation et du chômage, le gouvernement Trudeau s'est résigné à se rapprocher du milieu des affaires.

Dans ce contexte, les préoccupations à l'égard du pouvoir des entreprises étaient diminuées par l'effet de la concurrence internationale, mais aussi par la croissance marquée des petites et moyennes entreprises au Canada. Lorsque soumises à la concurrence internationale, les FMN avaient tendance à produire en grande quantité afin d'atteindre des économies d'échelles et une certaine réduction des prix à la consommation. Elles employaient également beaucoup de travailleurs et détenaient les moyens financiers pour soutenir les objectifs de productivité et d'exportation du gouvernement.

Cela dit, le taux de satisfaction des entreprises envers le gouvernement restait passablement bas. Le milieu des affaires dénonçait l'intervention du gouvernement, surtout en matière

de réglementation. Des efforts de rapprochement avec les milieux des affaires canadiens, qui incluaient des FMN étrangères, s'opéraient avec une vivacité nouvelle. Dans ce cadre, pour les milieux d'affaires et le gouvernement, il était ainsi entendu que les grandes firmes subissaient les contraintes des effets de la concurrence, qui s'exprimaient par le niveau des prix et de la production<sup>180</sup>. La poursuite de l'efficacité économique se répercutait sur la notion même de concurrence. Cela dit, leur grande taille ne signifiait pas nécessairement une position monopolistique. Le rôle du gouvernement devenait, à cet égard, principalement orienté vers la stimulation de la concurrence et de la croissance. C'est ce que nous verrons dans les chapitres 9 et 10.

---

<sup>180</sup> Pour Marion Wrobel (1982 : 12), de la division de l'économie de la Bibliothèque du Parlement, la concurrence que se livrent les entreprises pour accaparer le pouvoir économique suffit généralement à les empêcher de le détenir.

# CHAPITRE IX

## LE CONSERVATISME CANADIEN

L'arrivée du gouvernement conservateur<sup>181</sup> au pouvoir a rapidement engendré des interventions étatiques plus spécifiques, plus subtiles, cherchant moins à protéger, mais plutôt à mieux maîtriser et développer l'économie nationale dans un contexte d'ouverture des marchés (Deblock, 1988). Le premier mandat du gouvernement Mulroney s'est conséquemment inscrit dans une logique de rapprochement de l'État et des milieux d'affaires canadiens. Les conservateurs s'étaient démarqués sur la scène politique canadienne vers la fin des années 1970 en prenant position pour les intérêts des milieux d'affaires canadiens. Certaines dynamiques et pressions économiques en présence créaient un environnement propice à un changement consensuel envers l'accroissement de la compétitivité de l'économie canadienne. Robert Bothwell (1991), insinue aussi que cette propension du gouvernement Mulroney à se rapprocher des milieux d'affaires canadiens et à faire la promotion du libre-échange vient d'une perception, dès le jeune âge du premier ministre, des effets positifs des entreprises américaines sur la vitalité économique de la région québécoise où il a grandi. Mulroney avait aussi la ferme conviction que l'économie devait avant tout être portée par le secteur privé, et que le gouvernement se devait prioritairement de le stimuler (Mulroney, 1983). Il reprenait la critique des FMNE envers le PEN, la qualifiant de forme d'expropriation. Selon lui, le futur économique canadien passait par la genèse de conditions assurant au secteur privé une multiplication des occasions d'affaires, l'intégration technologique et la productivité de tous les secteurs d'activité. Il orientait aussi ses interventions sur les facteurs de compétitivité des firmes canadiennes<sup>182</sup>. Les petites et moyennes entreprises, perçues comme innovatrices et

---

<sup>181</sup> Nous utilisons le terme conservateur comme terme plus générique, mais Mulroney a été élu en tant que chef du Parti progressiste-conservateur.

<sup>182</sup> Pour Baker (1997 : 6), la réforme de la structure de la fiscalité canadienne, qui devait rendre le pays plus propice aux investissements des entreprises, en est l'un des principaux exemples.

créatrices d'emplois, devenaient de plus en plus ciblées par les politiques économiques du gouvernement. En ce sens, une de ses premières actions a consisté à baisser les impôts sur le revenu et remplacer la taxe de vente du fabricant par la taxe sur les biens et services (Eden et Molot, 1993).

Mulroney reconnaissait aussi que la compétitivité de l'économie canadienne était associée à une attitude plus raisonnable envers l'IDE. Trois changements institutionnels vis-à-vis les IDE et les FMNE ont marqué l'arrivée du gouvernement conservateur au pouvoir. En premier lieu, le remplacement de la LEIE et l'abandon du PEN. Ensuite, la publication du Rapport de la commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (ci-après Rapport Macdonald, du nom de son président, l'ex-ministre des Finances Donald Macdonald). Enfin, la signature de l'accord de libre-échange avec les États-Unis. Le virage institutionnel s'exécutait au niveau de la perception qu'entretenait l'État des changements dans les facteurs économiques de croissance de l'emploi. Voyons plus en détail ces changements institutionnels, qui mèneront à une transformation des relations entre l'État et les FMNE au cours des années 1990.

## 9.1 Investissement Canada

Au début des années 1980, la stagnation de l'économie se manifestait par la hausse de l'inflation et du chômage et la diminution des entrées de capitaux étrangers<sup>183</sup>. Ce contexte favorisait notamment une intensification des critiques sur le processus d'examen des investissements étrangers. La LEIE était dénoncée pour son impact néfaste sur la productivité au Canada et pour la perception qu'elle générait chez les entreprises étrangères à l'égard du Canada. Les politiques nationalistes étaient, dans ce contexte, perçues comme « un luxe » que le Canada ne pouvait plus se permettre (Arnett, 1985).

---

<sup>183</sup> Les IDE à destination du Canada enregistraient au cours de ces années une hausse relative, mais présentaient néanmoins une baisse constante sur la part totale des IDE américains

Le processus d'examen des investissements étrangers ne faisait guère l'objet de critique qu'au Canada; la mise en place du PEN avait accentué la perception négative des États-Unis à l'égard des politiques économiques canadiennes<sup>184</sup>. David G. Staple (1984 : 147) rapporte notamment que la presse américaine jouait un rôle clé dans la dénonciation des politiques canadiennes vis-à-vis les entreprises américaines. L'Ambassadeur canadien aux États-Unis, Allan Gotlieb, dénonçait d'ailleurs à cette époque les conséquences des critiques de la presse américaine sur les relations économiques entre les deux pays. Cette réaction de la presse américaine coïncidait avec la protestation articulée par l'administration américaine en réponse aux demandes de retombées économiques exigées par l'AEIE de la part des entreprises américaines. Les États-Unis, qui demandaient le respect du principe du traitement national<sup>185</sup>, soutenaient que la LEIE bafouait les engagements internationaux du Canada. La dénonciation visait surtout les ententes fondées sur des cibles d'exportations, des incitations à l'achat canadien ou à l'emploi de Canadiens. Ces récriminations ont mené le gouvernement Trudeau à tenter de modifier l'image publique de la LEIE et du PEN. Staple (1984 : 147) relate quelques actions effectuées : l'annulation en 1981 des orientations politiques visant à accroître les pouvoirs de la LEIE ; le retrait de Herb Gray du ministère de l'Industrie en 1982, suivi d'un rapprochement diplomatique, amorcé par la nomination de Edward Lumpley, très proche du représentant américain au commerce international William Brock, à titre de responsable de la LEIE. Ces actions n'ont toutefois pas empêché les États-Unis de déposer une plainte formelle au GATT en 1982. L'organisme international confirmait, à la fin de l'année 1983, que certaines pratiques dérivant de l'application de la LEIE, notamment en regard des objectifs d'achat d'origine canadienne, contrevenaient aux articles III et IV de l'accord (Arnett, 1985 : 2). Le Canada se devait alors de mettre la LEIE en conformité avec le GATT après l'adoption par le Conseil du GATT du rapport du groupe spécial ayant constaté son incompatibilité avec l'accord. La réprimande formulée par le GATT a néanmoins poussé le gouvernement Trudeau à apporter certaines modifications à la LEIE.

---

<sup>184</sup> Turner (1983) soutient d'ailleurs que le milieu politique américain avait engagé au cours de la même période des débats quant à la nécessité de contrôler et même d'interdire les IDE destinés à certains secteurs d'activité pour des raisons d'intérêt, ou de sécurité nationale.

<sup>185</sup> En référence à la Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales de 1977 devant l'OCDE

Ce n'est qu'après l'élection de Brian Mulroney, qui s'était engagé publiquement en campagne électorale à revoir la LEIE et à reconstruire les relations économiques canadiennes avec les États-Unis, que les relations avec les États-Unis et les FMNE ont changé quelque peu. Les conservateurs constataient le retard du Canada, sur le plan économique, par rapport aux États-Unis, au Japon et à l'Europe. Mulroney reconnaissait publiquement que l'accroissement du capital étranger au Canada avait une incidence positive sur l'économie canadienne. Il insistait aussi sur le fait que le LEIE avait fait dévier des investissements potentiels qui auraient pu avoir un effet important sur le dynamisme économique du pays. Le ministre de l'expansion industrielle régionale, Sinclair Steven, faisait d'ailleurs remarquer à la Chambre des communes en 1984 que le Canada se classait dorénavant au dernier rang des 22 pays développés en matière d'attraction des investissements étrangers et qu'en conséquence, la compétitivité internationale du Canada en souffrait<sup>186</sup>. La volonté des conservateurs d'accroître les IDE prenait source dans leur désir de rendre plus compétitive l'économie canadienne et d'inciter par le fait même les entreprises canadiennes à accroître leurs investissements. L'une des raisons mentionnées par les conservateurs venait du fait que les Canadiens, généralement peu enclins à prendre des risques, ne pouvaient créer à eux seuls une dynamique de relance de l'investissement et de la compétitivité.

Peu de temps après son arrivée au gouvernement, en décembre 1984, Mulroney prononçait devant l'audience du Club économique de New York, le célèbre : « Canada is open for business again », espérant ainsi ranimer de bonnes relations entre le Canada et les États-Unis (Spence, 1986 : 161). L'objectif était à la fois de rassurer les entreprises étrangères et de modifier la perspective du gouvernement canadien sur les IDE<sup>187</sup>. Le ton était lancé et l'une des premières actions du gouvernement conservateur de Mulroney a été de remplacer le PEN et la Loi sur l'examen des investissements étrangers par la Loi sur Investissement

---

<sup>186</sup> Débats de la Chambre des communes, 33e Législature, 1re Session : Vol. 1, [https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

<sup>187</sup> À cette période, l'investissement étranger se concentrait dans trois secteurs : le secteur manufacturier, qui rassemblait 39,5 p. cent des IDE, le secteur commercial (25,6 p. cent) et le secteur financier (16,7 p. cent) (Brunelle et Deblock, 1989 : 230).

Canada (LIC). Les conservateurs misaient sur l'effet d'entraînement d'une nouvelle loi et de nouvelles orientations pour accélérer l'investissement privé<sup>188</sup>. La nouvelle loi devait ainsi faciliter les investissements des entreprises dans le but d'y accroître l'emploi productif. Elle était d'ailleurs présentée en 1984 comme allant de concert avec les revendications du secteur privé, des provinces canadiennes et des services commerciaux canadiens<sup>189</sup>. Elle révélait une attitude positive et tournée vers l'avenir. Ces changements reflétaient à la fois une plus grande ouverture, mais aussi une volonté de se défaire de certains arguments nationalistes dont s'était servi le gouvernement libéral précédent.

Une nouvelle agence était créée, *Investissement Canada*, qui avait pour mandat à la fois de réviser les demandes d'investissement direct d'entreprises étrangères, mais surtout d'encourager et de faciliter les IDE au Canada. L'accent était mis sur la recherche de retombées positives des IDE sur l'emploi, l'introduction de nouvelles idées et de nouvelles technologies et l'expansion économique canadienne, notamment de sa base industrielle (Spence, 1986). Les critères d'évaluation d'un IDE étaient revus afin de ne pas engendrer trop de réticences des entreprises étrangères à investir au Canada. Les conservateurs souhaitaient avant toute chose éliminer certaines contraintes administratives jugées inutiles. La priorité était mise sur les acquisitions jugées névralgiques d'entreprises canadiennes par des étrangers. Des seuils minimums sur les acquisitions d'entreprises canadiennes (5 millions de dollars) et sur les acquisitions de sociétés mères étrangères qui détenaient un actif important au Canada (50 millions de dollars ou 50 p. cent des actifs totaux) étaient instaurés. Les projets d'investissement visant des « installations entièrement nouvelles », dans les secteurs économiques exemptés, n'étaient plus assujettis à l'examen gouvernemental (Globerman et Shapiro, 1998 : 23). En outre, il était prévu que le remodelage de la Loi engendre une diminution atteignant jusqu'à 90 p. cent du nombre d'évaluations.

---

<sup>188</sup> Débats de la Chambre des communes, 33e Législature, 1re Session : Vol. 1, page 390.  
[https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

<sup>189</sup> Débats de la Chambre des communes, 33e Législature, 1re Session : Vol. 1, page 1089,  
[https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

Des exceptions s'appliquaient toutefois pour les secteurs culturels et pétroliers/gaziers. L'acquisition d'une entreprise pétrolière et gazière par des entreprises étrangères ou des non-résidents canadiens, dont l'actif dépassait 5 millions de dollars, était proscrite, sauf en cas de difficultés financières clairement démontrées (Globerman et Shapiro, 1998 : 24). La souveraineté culturelle canadienne demeurait aussi un enjeu. Le nouveau gouvernement arguait à cet égard la nécessité pour les entreprises du secteur culturel canadien de pouvoir se développer sans avoir à faire face à la concurrence étrangère. À l'instar de ce qui était prévu dans la LEIE, l'acquisition de sociétés d'État demeurait exemptée (Côté, 2012 : 259).

Un autre changement apporté à la loi concernait la définition de « non canadien ». Il était établi qu'être canadien impliquait dorénavant d'être un citoyen ou un résident permanent, un gouvernement canadien, ou une entreprise canadienne ayant le contrôle des votes, c'est-à-dire dont la possession de la majorité des droits votants était partagée par des Canadiens (VanDuzer, 2012 : 196). À ce titre, les entreprises nommément canadiennes devaient avoir une place d'affaires au Canada, des employés canadiens au sein de l'entreprise et des actifs au Canada assurant l'activité de l'entreprise. Une entreprise canadienne pouvait alors être détenue par des étrangers, du moment où elle respectait les paramètres de la définition (VanDuzer, 2012).

Les changements apportés au régime d'examen des investissements étrangers par le gouvernement ont été transitoires vers une plus grande libéralisation des orientations politiques à l'égard des IDE. Le gouvernement conservait le processus de tamisage des IDE, tandis que l'esprit derrière ce processus continuait de mettre l'accent sur l'adéquation entre les IDE et l'intérêt canadien. D'ailleurs, les retombées envisagées par le gouvernement n'étaient que légèrement modifiées. Plutôt que d'attendre des bénéfices significatifs des IDE, la formule donnait préséance au principe de bénéfice net pour le Canada, ce qui signifiait peu de différences concrètes sur le plan du calcul effectué. Des sept facteurs généraux devant être pris en compte dans la nouvelle loi, cinq étaient repris de la LEIE : 1) l'activité économique; 2) la participation canadienne; 3) l'efficacité et la

technologie; 4) la concurrence; 5) la compatibilité avec les politiques industrielles fédérale, provinciale et municipale (Spence, 1984 : 162).

Cette mutation de la loi sur l'investissement étranger s'exécutait au même moment où l'intérêt économique canadien était revu par les principaux partis de la Chambre des communes. Leurs positions se révélaient spécifiques à leur conception du développement économique ainsi qu'à leur perception des meilleures conditions pour créer et conserver les emplois. Lloyd Axworthy soutenait à cet égard que sur le plan des objectifs fondamentaux, les conservateurs et libéraux partageaient des mêmes principes; favoriser la croissance, encourager l'investissement et faire jouer à l'industrie canadienne un rôle de premier plan dans le nouvel ordre économique mondial<sup>190</sup>. C'est donc sur la méthode qu'il convenait de débattre.

Les libéraux avaient encore tendance à craindre les FMNE pour leur liberté d'action et ils leur reprochaient une tendance à gérer leurs entreprises et leurs investissements au Canada en fonction de la conjoncture économique internationale et non de l'intérêt économique canadien. Leurs inquiétudes étaient alors manifestes à l'égard de possibilités pour les FMNE de se retirer du marché canadien sans avoir à rendre des comptes au gouvernement ou à la population. En ce sens, les libéraux affirmaient que le relâchement du contrôle sur les FMNE risquait d'engendrer des pertes d'emplois plus importantes. Ils demandaient conséquemment la préservation de politiques économiques plus nationalistes, alors que la majorité de la propriété des entreprises du secteur manufacturier appartenait à des étrangers<sup>191</sup>. Selon eux, il revenait au gouvernement de s'assurer que les entreprises étrangères s'implantant au Canada soient des entreprises ayant un mandat mondial, leur assurant d'une certaine manière une indépendance envers le siège social<sup>192</sup>.

---

<sup>190</sup> Débats de la Chambre des communes, 33e Législature, 1re Session : Vol. 1, page 1093, [https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

<sup>191</sup> Axworthy souligne d'ailleurs au ministre Stevens que ce sont les firmes étrangères qui ont effectué le plus de coupe dans les emplois au Canada au début des années 1980.

<sup>192</sup> Débats de la Chambre des communes, 33e Législature, 1re Session : Vol. 2, page 1540, [https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

Les conservateurs se montraient beaucoup plus confiants dans la force des mécanismes du marché. Ils ne se préoccupaient pas tant de décisions potentiellement prises par les FMN étrangères, dotées du pouvoir d'affecter l'économie canadienne, que de la vulnérabilité de l'économie canadienne par rapport à l'économie américaine et de la tendance, depuis le début des années 1980, à l'accroissement des barrières non tarifaires. Les conservateurs mettaient aussi un accent particulier sur les investissements engendrés par les changements technologiques et la nécessité, à cet égard, de l'apport des capitaux étrangers. En somme, ils étaient convaincus que l'ouverture du gouvernement à l'attraction des IDE allait entraîner un effet positif sur l'emploi au Canada. Leur position en Chambre des communes reflétait notamment la position de l'Association des manufacturiers canadiens, exprimée dans un mémoire publié en 1983, qui concluait que :

*le défi pour le Canada est non seulement de trouver des moyens de dominer la vague actuelle d'innovation technologique, mais étant donné l'accélération du rythme de changement, nous devons également trouver des moyens de devancer la vague d'innovations technologiques. Pour y arriver, notre système industriel doit être flexible et doit pouvoir rapidement s'auto-ajuster (Rapport Macdonald, 1985 : V2-95).*

Une autre différence entre les positions des conservateurs et les libéraux concerne sur la base de calcul utilisée pour la croissance des IDE. Les conservateurs prenaient surtout en considération le taux de croissance des IDE tandis que les libéraux l'exprimaient plutôt en considérant les chiffres absolus de la propriété étrangère au Canada.

Ces débats ne sont toutefois restés que des débats de surface. Le rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada<sup>193</sup>, déposé en 1985, après plus de trois ans de consultation, est avant tout venu renforcer la position

---

<sup>193</sup> Trudeau annonça en 1981 la mise en place de la commission et confia alors le mandat à son ancien ministre des finances, Donald Macdonald. Bothwell (1992 :143) soutient que le choix de Macdonald était censé refléter les principales orientations du gouvernement Trudeau. Ce dernier avait été membre du cabinet et était un disciple de Walter Gordon. Or, la commission s'est surtout penchée sur les perspectives de développement économique du Canada tandis que son président a vite fait de se ranger du côté des revendications libre-échangistes des entreprises. Selon l'auteur, le changement idéologique de Macdonald en faveur du libre-échange s'est exécuté pendant son passage au ministère des Finances, lorsqu'il s'est rendu compte de l'échec de la Troisième voie.

économique du parti au pouvoir. Ce rapport a pris position sur la gestion des politiques économiques de l'État et a eu pour effet de légitimer les principales orientations politiques du gouvernement au pouvoir.

## 9.2 Le rapport Macdonald

La commission Macdonald est considérée, encore aujourd'hui, comme le symbole d'un constat d'échec de l'interventionnisme étatique de l'Après-Guerre<sup>194</sup>, et le début, au sein des grands partis politiques canadiens, d'une acceptation des prémisses théoriques et pragmatiques d'un nouveau libéralisme. Elle est devenue l'un des points de rupture du nationalisme canadien et l'un des moments marquants de la promotion des principes du libre-échange. Elle marque, par cela, une acceptation plus généralisée des bienfaits économiques de la firme multinationale.

Le rapport de la Commission Macdonald est constitué de 24 chapitres, répartis en trois volumes et compte plus de 1000 pages de matériaux. L'analyse ratisse un grand nombre de facteurs et de dynamiques économiques qui façonnaient l'économie canadienne de cette période. Le but de la commission était de proposer des recommandations portant sur « les objectifs nationaux à poursuivre et les politiques de développement économique à adopter ainsi que les aménagements institutionnels et constitutionnels propres à promouvoir la liberté et le bien-être des citoyens canadiens en même temps que le maintien d'une économie forte et concurrentielle » (Rapport Macdonald, 1985 : xvii). La commission visait également à proposer des « changements qui offrent aux Canadiens la meilleure chance d'exploiter le potentiel national » (Rapport Macdonald, 1985 : VI-xi). Dans ce cadre, les enjeux examinés par la commission étaient nombreux :

---

<sup>194</sup> Propos recueillis, Exp-02

- les besoins de capitaux et la situation du marché du travail au Canada;
- les tendances nationales et internationales en matière de productivité;
- l'amélioration du niveau de vie et le progrès social;
- les aspirations, contraintes et possibilités des régions;
- les méthodes permettant d'améliorer les rapports entre les gouvernements, les milieux d'affaires, les travailleurs et les autres groupes;
- la répartition des pouvoirs économiques et fiscaux entre paliers de gouvernement;
- la façon dont les Canadiens sont représentés dans les institutions nationales et les moyens d'assurer une meilleure représentation.

Le rapport insiste sur la nécessité de tenir compte du contexte plus large de l'interdépendance et de l'influence mutuelle des aspects économiques, sociaux et culturels qui affectaient l'environnement économique canadien. Pour ses auteurs, le rôle du gouvernement n'est pas de contester l'ordre établi, mais plutôt de s'assurer que la société canadienne (son économie, ses entreprises, sa population) soit en mesure d'obtenir les bénéfices découlant d'une intégration de l'État et de l'économie à une démarche sociétale.

La complexité politique et économique était mise en exergue par l'ampleur des responsabilités de l'État. Pour les commissaires, l'environnement national se devait d'être mieux aligné avec la dynamique internationale. Formée d'influences culturelles, économiques, politiques, militaires et écologiques, cette dynamique internationale représentait des coûts et des avantages pour le Canada. Trois constats étaient alors faits : 1) l'ouverture des frontières économiques pouvait être positive pour l'économie canadienne, mais exigeait une modification des attentes de la population envers le gouvernement; 2) La prolifération des programmes économiques et sociaux, qui accentuaient l'attente des citoyens et des entreprises envers de l'État, devait s'arrimer au nouveau contexte international; 3) l'intérêt économique du gouvernement devait intégrer la coordination internationale et la préservation de bonnes relations avec les partenaires

économiques. Ces dynamiques s'exprimaient par la notion d'interdépendance, et s'affirmaient de différentes manières et à différents niveaux.

### 9.2.1 L'interdépendance complexe de l'État et du marché

Selon de l'analyse des commissaires, la relation entre l'État et l'économie, de même qu'entre l'État et les entreprises, se développaient en filigrane d'un ensemble complexe de dynamiques économiques retrouvées non seulement au Canada, mais également dans la majorité des pays occidentaux de cette époque. Sans remettre en compte les institutions de l'État providence, le rapport insinue clairement que la résultante de celles-ci ne permettait plus d'atteindre les objectifs économiques de l'État. Les commissaires reconnaissaient que le marché pouvait exercer des fonctions non seulement économiques, mais aussi politiques, très utiles pour la société. Selon eux, ces fonctions permettaient de réduire considérablement les exigences des citoyens à l'égard de l'État (Rapport Macdonald, 1985 :V1-46). Ainsi, les commissaires associaient au marché capitaliste un système de pouvoir alternatif à l'État, au même titre que le pouvoir régulateur ou distributeur de ce dernier, ou même celui des pressions citoyennes et des forces syndicales. Ils concevaient le marché et l'État comme étant intimement liés l'un à l'autre, puisque l'État assumait de nombreux rôles qui pouvaient avoir des conséquences importantes sur l'économie. La coopération entre le gouvernement et les entreprises restait toutefois un point de discordance pour la commission, puisque l'appel à un « effort coopératif et constructif des milieux d'affaires et du gouvernement » signifiait une remise en cause du contrôle gouvernemental sur le développement industriel canadien<sup>195</sup>. Leurs propositions misaient sur :

*une plus grande ouverture à la concurrence internationale et, en particulier, la conclusion avec les États-Unis d'un accord de libre-échange qui couvrirait les barrières non tarifaires. La prémisse sur laquelle reposent ces recommandations est que l'économie canadienne doit devenir plus concurrentielle et que les politiques intérieures qui retardent cette adaptation*

---

<sup>195</sup> Parallèlement, les milieux des affaires canadiens jugeaient que le gouvernement devait surtout limiter son action à la création d'un environnement favorable aux investissements et à la croissance du secteur privé (propos basés sur le mémoire de l'entreprise Burns Fry Limited, publié le 24 novembre 1983, dans Rapport Macdonald, 1985 :V2-146).

*doivent faire place à des stratégies qui encouragent ce rajustement. Notre position en matière internationale et notre position sur les politiques intérieures sont complémentaires. Il nous faut mettre fin à ces habitudes d'intervention gouvernementale dans l'économie qui risquent de décourager l'esprit d'entreprise, de retarder le processus d'assouplissement et d'aller à l'encontre d'une allocation adéquate des ressources (Rapport Macdonald, 1985 : V1-54).*

L'ouverture des frontières économiques s'établissait comme l'enjeu central pour faciliter la transition vers une économie plus compétitive et autonome. Pour les commissaires, « à défaut de ce libre-échange, c'est la véritable indépendance du Canada qui risquerait de diminuer » (Rapport Macdonald, 1985: V1-67). Les forces de la concurrence et les incitatifs qu'elle allait générer auprès des entreprises étaient perçus comme les principaux vecteurs sociétaux sur lesquels les Canadiens devraient dorénavant s'appuyer. Dans ce cadre, l'État se devait d'accorder aux forces du marché beaucoup de liberté de fonctionnement (Rapport Macdonald, 1985: V1-33). Les commissaires acceptaient la propension naturelle des entreprises à s'étendre géographiquement, à transcender les frontières pour se développer et innover, et préconisaient un gouvernement agissant dans le renforcement des perspectives de croissance et d'emploi (Rapport Macdonald, 1985: V1-55). Ils corrélaient d'ailleurs l'accroissement de l'emploi et de la productivité à l'acquisition technologique et à l'accroissement du niveau d'investissement au Canada. L'investissement était ainsi conçu comme le moteur d'une ouverture et d'une adaptation de la société aux nouvelles idées, aux nouvelles façons de faire. Reprenant la thèse de Schumpeter sur la dynamique de l'innovation, les commissaires en concluaient que les changements technologiques<sup>196</sup> créaient une sorte de course, tant au niveau des entreprises que des pays, pour être à l'avant-scène de la concurrence mondiale.

---

<sup>196</sup> La révolution technologique générée au début des années 1980 par le développement des microprocesseurs, la robotisation et les avancées importantes en matière de communication bouleversait toutefois quelque peu les propensions consensuelles à lier l'investissement et l'emploi.

Les commissaires se montraient aussi préoccupés par les diverses actions des gouvernements étrangers, notamment les nouveaux pays industrialisés, qui accentuaient leurs avantages comparatifs par une main-d'œuvre bon marché. L'intervention économique des autres États ajoutait une pression supplémentaire sur le gouvernement canadien pour maintenir son niveau de compétitivité de l'économie. Rappelant que le Canada se classait en 1984 au bas de l'échelle par rapport aux autres économies développées en ce qui a trait à l'innovation, l'ouverture extérieure, la stabilité sociopolitique, le dynamisme économique, l'intervention de l'État et le rendement industriel, les commissaires en venaient à la conclusion que l'intervention de l'État devait avoir un impact positif sur la compétitivité des entreprises. (Rapport Macdonald, 1985 : V2-201).

### 9.2.2 L'économie nationale et l'investissement direct étranger

La position des commissaires par rapport aux IDE reflète la position d'ouverture au commerce et à l'investissement affichée tout au long du rapport<sup>197</sup>. Ses auteurs s'accordaient sur le fait que les IDE contribuaient à la croissance et à la prospérité économique. Les avantages des IDE s'exprimaient par un accroissement des recettes fiscales provenant de l'impôt sur les entreprises<sup>198</sup>, l'accès à des technologies, à des méthodes de gestion et par le développement d'un esprit d'entreprise qui n'aurait pu être présent sans l'apport d'étrangers.

Pour générer ce genre de dynamique économique au Canada, le gouvernement devait accepter de partager le contrôle de l'avenir économique canadien avec les étrangers (Rapport Macdonald, 1985 : V2-220). Cela signifiait un changement profond dans la notion d'intérêt économique du pays, puisque le gouvernement était dorénavant tenu d'inclure à celui-ci la dynamique de l'économie internationale.

---

<sup>197</sup> Bien que, sur l'ensemble du rapport, la portion traitant des IDE s'avéra négligeable, plusieurs autres points les abordaient implicitement.

<sup>198</sup> Évalués à environ 1,5 pour cent à 2,5 pour cent du produit national brut (Rapport Macdonald, 1985 : V2-257)

Les commissaires reconnaissaient d'ailleurs l'importance quantitative des IDE au Canada, surtout dans les secteurs manufacturiers et des ressources naturelles, et l'influence considérable des entreprises étrangères sur la culture et la politique au Canada<sup>199</sup>. Leur interprétation de la dynamique économique canadienne les amenait à considérer la notion de coût d'évitement, c'est-à-dire les coûts potentiels engendrés par l'inaction du gouvernement relativement au mouvement d'internationalisation de l'économie canadienne. Ils faisaient remarquer, par exemple, que les politiques fiscales ne devaient pas entraver la concurrence ou mener à une réorientation des investissements et devaient s'harmoniser aux normes du commerce et de l'investissement international.

De plus, les commissaires recommandaient, dans un contexte d'intégration économique avec les États-Unis, que les politiques gouvernementales canadiennes s'alignent aux politiques des États-Unis, afin que les industries puissent jouir d'une saine compétition. Cela impliquait que l'intervention correctrice de l'État auprès des grandes entreprises ne devrait plus être envisagée selon les mêmes paramètres. Abondant dans le sens de la plateforme du gouvernement conservateur élu un an plus tôt, les commissaires plaidaient pour une révision de l'AEIE, ainsi qu'une plus grande transparence du processus d'examen des IDE<sup>200</sup>. Les propositions quant à la nouvelle agence mettaient l'accent sur un meilleur suivi des retombées et engagements pris par les entreprises investissant au Canada.

### 9.2.3 Remarques et recommandations du Rapport

La publication du rapport de la commission Macdonald marque une transition majeure de la perception qu'avaient les décideurs politiques et milieux économiques canadiens à propos des enjeux économiques nationaux et du rôle économique du gouvernement. Le

---

<sup>199</sup> En 1982, les sociétés étrangères contrôlaient 49 pour cent du secteur manufacturier canadien, 45 pour cent du pétrole et du gaz naturel, 43 pour cent des mines et du raffinage, et 26 pour cent de toutes les autres industries, excluant l'agriculture et la finance. Les entreprises contrôlées par les États-Unis détenaient la plus grande partie de cette propriété étrangère, et représentent à l'heure actuelle environ 80 pour cent de l'investissement direct externe au Canada. (Rapport Macdonald, 1985: V2-256-257)

<sup>200</sup> Bien qu'il reconnût que « la procédure d'examen officiel de l'AEIE a encouragé un dialogue pragmatique entre les fonctionnaires du gouvernement et les investisseurs étrangers et a clairement défini d'avance les normes canadiennes de bonne conduite dans le monde des affaires » (Rapport Macdonald, 1985: V2-262).

rapport fait à la fois état du malaise d'une période qui, à court de solutions, se devait justement d'en proposer une, ainsi que d'un positivisme presque surdimensionné à l'égard des bienfaits du libre-échange<sup>201</sup>. À ce sujet, ce n'était pas autant l'envergure du changement qui se produisait dans l'économie mondiale que la taille de l'État et son emprise sur les diverses actions économiques nationales qui semblaient préoccuper les commissaires. La lecture du rapport permet de constater le changement abrupt du discours politique sur l'économie et l'adoption d'une forme idéologique différente de celle qui prévalait au gouvernement dans les années 1960-70. Ce discours a d'ailleurs été suivi d'un changement d'attitude vis-à-vis du libre-échange de la part de plusieurs fonctionnaires, notamment au ministère de Finance et à la Banque du Canada<sup>202</sup>. Ce discours formulait les contours d'une intervention de l'État soumise aux facteurs d'accroissement, en quantité et en qualité, de l'offre de travail et de capitaux.

En somme, l'orientation des politiques économiques revendiquées par la commission découlait surtout des retombées positives de l'activité économique internationale sur la dynamique de l'économie canadienne. Elles s'appuient sur une acceptation des conséquences inévitables des forces économiques externes. Les commissaires ont d'ailleurs clairement pris position sur le fait que le Canada ne devait pas se mettre à l'écart du processus de construction des fondations normatives d'une économie internationale en cours. Ils ont soutenu, à cet égard, que l'autonomie de la nation canadienne serait finalement plus menacée par une fermeture économique et que pour éviter cette dernière, il fallait accepter une passation des leviers de contrôle économique au marché et à la concurrence.

Pourtant, le rapport n'aborde que très peu l'impact des forces concurrentielles sur les entreprises et les travailleurs, même lorsqu'il fait la présentation des avantages de politiques priorisant la concurrence. Les commissaires ont d'ailleurs fait état d'une

---

<sup>201</sup> Notons, à ce titre, que le ton employé par les commissaires dans l'avant-propos quant à la nécessité, pour les Canadiens, de faire confiance aux solutions proposées et d'être positif envers l'avenir, peut être associé à un exercice de relations publiques.

<sup>202</sup> Source - Exp-12

pression réelle de la part des groupes d'intérêts pour « brouiller les cartes » en ce qui a trait à l'évaluation de l'intérêt général. Or, ils en ont conclu que les forces concurrentielles du marché généraient des conditions plus avantageuses pour les citoyens et la société que les éventuelles tentatives du gouvernement pour choisir les orientations économiques appropriées (Rapport Macdonald, 1985 : V1, 69). En prônant un retour vers le marché, ils contournaient pourtant un mur idéologique pratiquement inévitable, soit la croyance que « le marché mène à plus d'inégalité et l'État doit y jouer un rôle de pouvoir compensateur » (Rapport Macdonald, 1985). Selon la recommandation des commissaires, la marge de manœuvre des gouvernements devait s'astreindre, en quelque sorte, à « trouver les options qui réduisent le conflit existant entre les politiques qui sont dictées par de bonnes considérations politiques et celles dictées par de bonnes théories économiques et de bonnes préoccupations sociales » (Rapport Macdonald, 1985 : VII – 271). Ils revendiquaient aussi une séparation de l'esprit de l'interventionnisme de l'État en ce qui a trait aux questions économiques et aux autres aspects la vie en société.

Les commissaires choisissaient donc de donner à l'État une position plus passive à l'égard du marché et des entreprises. Cette nouvelle vulnérabilité devait maintenir l'équilibre entre les secteurs ouverts à la concurrence internationale et à l'IDE et les secteurs protégés en raison d'enjeux politiques et historiques, tels que la culture, les communications, l'agriculture, le transport et les banques. La solution de l'ouverture des frontières économiques et commerciales s'expliquait, selon Raymond Hudon (1986 : 118), par le fait qu'à cette période :

*les programmes de construction d'économies nationales s'estompaient devant la tendance à la mondialisation de l'économie et cela dans un contexte de libéralisation toujours plus accentuée. La prudence qui, il y a seulement un peu plus de dix ans, incitait à privilégier certaines options contre d'autres semble indiquer, actuellement, leur rejet pour réintroduire celles antérieurement considérées comme téméraires. Les rapports de dépendance auparavant jugés comme de sérieuses limites semblent devoir constituer désormais la source de nouvelles possibilités.*

L'idée d'une politique industrielle consistant à choisir des secteurs porteurs était mise de côté, surtout à cause des échecs du précédent gouvernement libéral.<sup>203</sup> Pour la commission et le gouvernement conservateur, la politique industrielle mettait de l'avant l'ouverture, la concurrence internationale et la compétitivité des entreprises. Cette perspective était soutenue au gouvernement par le ministère de Finances et le bureau du Conseil privé. Ils s'entendaient notamment pour mettre l'accent sur l'innovation et l'IDE afin de favoriser l'intégration du Canada à l'économie mondiale<sup>204</sup>. La commission Macdonald a eu, à cet égard, un impact important sur l'institutionnalisation de certaines prémisses ou hypothèses liées à la dynamique économique des marchés mondiaux. L'apparence de consensus entre le gouvernement conservateur, les milieux d'affaires et les milieux académiques ont renforcé la perspective du bienfait, pour les entreprises et pour les marchés et la société, de ces nouvelles actions.

Or, la posture du gouvernement en faveur de l'ouverture des marchés et de l'attraction des IDE à partir du milieu des années 1980 a généré aussi des préoccupations au Parlement. La principale concernait l'ambivalence entre l'ouverture à l'IDE et les effets réels de la concurrence. C'est sans doute l'un des points de discordance les plus effacés de la littérature, mais qui énonce le brouillard engendré par l'émergence du phénomène de mondialisation et des FMN. La rapidité et le caractère disruptif des changements technologiques alimentaient aussi les comparaisons avec la période d'après-guerre et laissaient anticiper un mouvement d'acquisitions de firmes canadiennes par des étrangers. Les partis les plus nationalistes s'inquiétaient de la capacité des entreprises étrangères, surtout multinationales, à prendre possession des entreprises canadiennes, de technologie notamment, et répliquer le schéma d'appropriation de l'économie établi durant les années 1950 et 1960.

---

<sup>203</sup> Source : EXP-11 et EXP-12

<sup>204</sup> Source- Exp12

Les points de débats les plus acrimonieux ont porté sur les résultats et retombées de la LEIE et sur la performance des entreprises canadiennes comparativement aux entreprises étrangères. La position des libéraux vacillait entre l'importance de la compétitivité des entreprises canadiennes vis-à-vis des entreprises étrangères et la poursuite de politiques économiques protégeant à la fois la population et les entreprises canadiennes de ces pressions. Les conservateurs, à l'opposé du NPD, étaient peu convaincus de l'effet positif d'une propriété et d'un contrôle canadien plus importants. À de nombreuses occasions, à la Chambre des communes, ils laissaient entendre que la politique de restriction des IDE mise en place par les libéraux était l'une des causes de la hausse du taux de chômage. Ils mettaient aussi l'accent sur les retombées de l'IDE, et surtout sur ses effets sur la productivité, la technologie, l'emploi, le commerce. L'effort de communication était palpable pour tracer le lien entre la concurrence internationale, la productivité et les effets positifs sur l'économie canadienne.

L'« attentisme »<sup>205</sup> des années Trudeau à l'égard des FMNE laissait donc place, sous les conservateurs de Mulroney, à une réelle volonté de structurer l'approche gouvernementale vis-à-vis celles-ci. Si le gouvernement se montrait très ouvert à l'IDE des FMNE, le contexte institutionnel canadien, ainsi que les idées et les habitudes sous-jacentes à celui-ci, demeurait un facteur déterminant de l'évolution progressive des changements qui devaient s'opérer. L'impact de leurs activités internationales sur le dynamisme de la R et D au Canada, sur la balance des paiements et sur les achats inter-firmes générant toujours son lot de récriminations. Certaines données, présentées par le député Jean-Robert Gauthier, donnaient d'ailleurs raison aux critiques, puisque les entreprises étrangères au Canada avaient moins tendance à investir en R et D que les entreprises canadiennes.

La responsabilité des filiales étrangères par rapport à leur maison mère devenait l'un des enjeux prioritaires. Les mandats des filiales, ainsi que la diversité de nationalité des entreprises, ressortaient comme étant les principaux avantages recherchés, surtout lorsque

---

<sup>205</sup> Nous préférons, a contrario de plusieurs auteurs, utiliser le terme attentisme plutôt que d'autres qualificatifs plus négatifs à l'égard des FMN. Nous avons notamment montré que le gouvernement Trudeau n'était pas contre les FMN étrangères, mais bien contre certains aspects hypothétiques de leur comportement.

la filiale obtenait un mandat mondial. Il était reconnu que ce type de mandat allouait généralement plus d'indépendance et plus de fonds pour la recherche et le développement.

La présence d'un certain consensus entre les conservateurs et les libéraux à propos de l'effet des IDE sur la compétitivité de l'économie canadienne orientait alors les débats sur l'action économique de l'État vers des enjeux que l'on peut qualifier de second rang, c'est-à-dire l'acceptation des besoins d'IDE au Canada, l'apport des FMNE en recherche et développement et le type de relations à entretenir avec les entreprises étrangères. Pour les libéraux, l'importance de ces facteurs venait justifier la présence d'une loi et d'une agence d'examen des IDE afin de sélectionner les FMNE générant le plus de ce type de retombées recherchées<sup>206</sup>. Pour les conservateurs, le nouveau contexte international ne pouvait plus laisser indifférent le gouvernement canadien. L'abolition du PEN et le remplacement de LEIE ainsi que la négociation d'ententes de libre-échange avec les États-Unis (et le Mexique) seront les premiers jalons d'une intégration plus poussée de l'économie canadienne à l'économie mondiale. La politique d'IDE du Canada suivra ainsi la tendance occidentale et intégrera assez rapidement les marqueurs de la mondialisation économique. Pour mieux saisir cette dynamique en devenir, les prochaines sections aborderont deux de ces aspects spécifiques, soit la consolidation des FMNE comme institutions internationales et l'intégration de l'économie aux mouvements de la mondialisation.

### 9.3 De la firme multinationale à la firme globale

Au cours des années 1980, la concurrence mondiale entre FMN a vite été identifiée comme un stimulant pour les économies nationales. Les IDE de ces firmes offraient de meilleures perspectives de croissance, de meilleures protections et un soutien plus généreux de l'État aux plans financier, fiscal et tarifaire (Minian, 1985). Pour Theodore Levitt (1983), la nouvelle réalité commerciale mondiale se structurait autour de l'émergence d'un marché

---

<sup>206</sup> Il faut dire que les craintes relatives aux IDE, au cours des années 1980, demeuraient implicites à la crainte de la puissance des firmes américaines. Les IDE des entreprises japonaises étaient alors perçus différemment par les politiciens, de façon nettement plus positive.

mondial pour des produits de consommation standardisés, de haute qualité et à prix bas. Les stratégies des firmes multinationales misaient alors davantage sur les effets de différenciation nationale et sur l'intégration technologique progressive à l'intérieur des différents marchés.

À la fin des années 1980, il devenait de plus en plus commun, dans la littérature, de considérer les FMN comme des firmes globales, c'est-à-dire des firmes qui géraient leurs entreprises sous le schème de la planète entière (Porter, 1986). Elles étaient aussi globales puisqu'elles profitaient de politiques nationales facilitantes pour développer des stratégies complexes visant à atteindre ou à maintenir un avantage stratégique sur leurs concurrents, nationaux et mondiaux. Elles recherchaient en outre les facteurs de production les plus favorables à une diminution des prix de revient. Ces facteurs incluaient le coût de la main-d'œuvre, les coûts d'accès aux capitaux, la vigueur de l'économie des pays hôtes, les politiques commerciales et tarifaires ainsi que les différences de taux. Contrairement aux entreprises nationales, ces firmes étaient en mesure de déterminer, pour chacune de leurs activités productrices, l'emplacement le plus efficient pour leur produit (Gilpin, 2001). La planification stratégique des FMN était perçue comme une source dynamique de transformation des conditions économiques. En effectuant régulièrement une analyse comparative de leurs possibilités d'actions, les FMN adoptaient un comportement stratégique qui permettait d'exploiter pleinement le potentiel des divers territoires et des diverses clientèles. Elles réalisaient des IDE pour acquérir des avantages connexes ou spécifiques (Caves, 1982), tandis que leurs filiales organisaient les différents flux financiers et commerciaux entre elles, ce qui leur permettait de se substituer, en totalité ou en partie, autant aux mécanismes du marché, qu'à certaines contraintes ou obligations légales nationales.

Le point de rupture politique a été atteint, selon Levitt (1983), au moment où se sont rejoints le phénomène de l'homogénéisation des marchés ainsi que les stratégies de bas prix agressives des firmes multinationales. L'acceptation de la FMN, telle que proposée par certains auteurs s'inspirant de l'approche des coûts de transaction, devenait consensuelle

auprès des milieux académiques et politiques canadiens. Alan Rugman remettait d'ailleurs en question la prémisse selon laquelle le mouvement des capitaux avait des effets négatifs directs sur les emplois. Au Canada, l'accent était surtout mis sur le développement technologique. Gordon Dewhirst, vice-président d'Investissement Canada et Michael Rudiak, de la direction des recherches et politiques en matière d'investissement à Investissement Canada, partageaient de la constatation que les activités de recherche et développement avaient tendance à se décentraliser au sein des filiales des FMN<sup>207</sup> et soutenaient que le développement et l'intégration technologiques au Canada ne suivaient plus un chemin linéaire. L'introduction de nouvelles technologies au Canada passait par des stratégies différentes, déployées par les entreprises qui recherchaient à former des alliances avec d'autres FMN ou encore avec des entreprises nationales (Dewhirst et Rudiak, 1986 :149). L'objectif principal de ces façons de faire visait la diminution des risques associés aux activités de recherche et développement. Dans ce contexte, les filiales canadiennes devenaient les composantes d'un système mondialisé de production industrielle et de gestion marketing et financière (Dewhirst et Rudiak, 1986 :150).

Le nouveau contexte international changeait aussi les perceptions de l'impact des barrières tarifaires au commerce sur les IDE. Au cours des années 1980, il était reconnu dans les milieux économiques qu'une firme qui investissait dans un marché ne restreignait pas pour autant ses exportations vers ou en provenance de ce marché<sup>208</sup>. D'ailleurs, c'est au cours des années 1980 que le commerce intra-firme et inter-firme prit l'importance qu'on lui connaît aujourd'hui. Rugman (1991) montra, un peu plus tard, que les filiales des firmes étrangères, qu'elles soient américaines ou canadiennes, avaient dans ce cadre tendance à commercer davantage avec leur pays d'origine. Leur succès passait par l'efficacité de la production, de la distribution, du marketing et de la gestion (Levitt 1983 : 93). La coordination des activités des FMN à l'échelle mondiale faisait alors en sorte de

---

<sup>207</sup> Alan Rugman (1990) a d'ailleurs soutenu qu'une ouverture plus prononcée du commerce et de l'investissement risquait d'accroître ce phénomène d'externalisation des fonctions de l'entreprise.

<sup>208</sup> Safarian (1985) et Bugress (1986), soutenaient qu'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis allait favoriser à la fois les IDE et le commerce.

reconsidérer les politiques nationales. Le mouvement de libéralisation, qui a caractérisé l'économie canadienne dans la seconde moitié de la décennie 1980, ne peut qu'y être lié.

#### 9.4 La libéralisation du commerce et de l'investissement

À la fin des années 1980, l'ouverture de l'économie nationale aux marchés mondiaux n'était plus considérée comme un choix, mais comme une nécessité (Deblock, 2014). Dans cette mouvance, la libéralisation de l'investissement s'est considérablement accélérée à partir des années 1980. Sylvia Ostry remarque notamment que l'enjeu des mesures concernant l'investissement lié au commerce (MIC), qui était d'actualité dans les années 1970, surtout pour les pays en développement, s'était profondément modifié au début des années 1980. En effet, la vapeur avait été renversée par plus de 80 mesures prises unilatéralement par ces pays afin de libéraliser les investissements. Au cours de cette période, le problème devenait de plus en plus la concurrence en matière d'investissement. Il en émergea les mesures antidumping, les négociations de coulisse ainsi que les modifications des règles d'origine (Ostry, 1994 : 474). Kudrle (1994 : 482) et Eden et Molot (1993 : 242) notent aussi un changement profond d'attitude au sein de l'élite canadienne et des milieux d'affaires, catalysées par la commission Macdonald, qui revendiquait une plus grande ouverture des frontières commerciales. Eden et Molot (1993 : 242) font aussi état d'un changement d'attitude des milieux d'affaires à l'égard de l'ouverture des frontières commerciales. Les conclusions de plusieurs études et pamphlets politiques ainsi que les recommandations de la commission Macdonald menaient d'ailleurs au même constat : la croissance passait par une plus grande intégration économique. Cela s'arrimait à un changement perceptible dans les milieux académiques, où le courant dominant des écoles d'économie et de commerce s'alignait sur les idées plus conservatrices<sup>209</sup>.

---

<sup>209</sup> Exp-02 et Expo-12 notent la diminution importante des thèses d'inspiration keynésienne ou marxiste au cours des années 1980. Elle corrobore selon eux avec une uniformisation au sein des universités canadiennes, du courant de pensée économique et des choix réalisés lors de nouvelles embauches de professeurs. Cela a notamment engendré le peu de propositions alternatives aux thèses dites « néolibérale » à partir des années 1990 au sein des milieux académiques canadiens.

C'est officiellement dans ce contexte qu'a pris forme la volonté du Canada et des États-Unis de s'engager mutuellement dans des négociations commerciales bilatérales<sup>210</sup>. Le 26 septembre 1985, Mulroney annonçait à la Chambre des communes qu'il avait engagé des pourparlers avec les États-Unis afin d'en venir à un accord de libre-échange. Reconnaissant que la part globale du commerce canadien ne cessât de diminuer, ce qui affectait considérablement les perspectives d'emplois futurs, Mulroney soutenait la prémisse qu'un renforcement des relations commerciales avec les États-Unis n'engendrerait que du positif pour l'emploi au Canada. Les négociations portaient à la base sur un accord commercial, mais les États-Unis souhaitaient aussi établir un climat favorable aux investissements étrangers au Canada (Côté, 2012)<sup>211</sup>. À ce titre, l'enrayement du processus canadien d'examen des investissements étrangers était dans la mire des négociateurs américains, bien le gouvernement canadien<sup>212</sup> ne fut pas chaud à l'idée d'inclure ce point dans les négociations (Bothwell et Coll., 1989 :465).

Ces négociations commerciales reflétaient aussi l'interdépendance économique qui s'était développée entre les deux pays. Au Canada, il s'agissait d'une double dépendance envers le marché américain, autant comme source naturelle de croissance du commerce que de l'investissement. À la fin des années 1980, 75 p. cent des exportations canadiennes se destinaient au marché américain et 80 p. cent des importations canadiennes provenaient

---

<sup>210</sup> Mulroney affirmera plus tard dans une entrevue à Radio-Canada que les pourparlers d'un accord de libre-échange avec les États-Unis avaient commencé six mois avant l'annonce faite par le gouvernement. Source : <https://ici.radio-canada.ca/sujet/brian-mulroney>

<sup>211</sup> Notons que cette rapide libéralisation entraînait aussi des effets nouveaux provoquant parfois des réactions à tendance protectionniste. Les États-Unis, qui s'étaient montrés très ouverts envers les investissements internationaux, subissaient à cette époque une entrée importante d'IDE. Cette situation déplaisait au gouvernement américain et laissait présager un renforcement inédit de la réglementation à l'égard des IDE. Couplés à l'augmentation du chômage, du taux de change et des déficits commerciaux aux États-Unis, les agissements du gouvernement américain faisaient craindre le pire au Canada. Dans ce contexte d'incertitude, les politiciens et milieux d'affaires canadiens s'inquiétaient d'une résurgence du protectionnisme aux États-Unis. L'amendement Exon-Florio en découlera en 1988. Il laissait au Président des États-Unis le pouvoir de rejeter les prises de contrôle par des intérêts étrangers pour des raisons de sécurité nationale. Une procédure d'examen a été aussi mise en place et de nouvelles exigences en matière de divulgation et d'imposition aux entreprises étrangères furent imposées (Eden, 1994 : 3).

<sup>212</sup> La décision du gouvernement Mulroney de ne pas abolir la LEIE, bien qu'il en souhaitât la disparition, a permis au Canada de soutirer des concessions de la part des États-Unis, en échange de la disparition progressive de la supervision des IDE par Investissement Canada (Raynauld et Raynauld, 1999 : 27).

des États-Unis, formant 25 p. cent de l'ensemble des exportations américaines (Dunn, 1995 : 291). Les investissements directs étrangers au Canada représentaient alors un peu moins de 20 p. cent des investissements directs américains dans le monde et un peu plus du quart des investissements effectués dans les pays développés (Brunelle et Deblock, 1989 : 230). Les grandes firmes canadiennes et américaines, qui dominaient le marché canadien, étaient particulièrement intéressées par un meilleur accès simultané aux deux marchés<sup>213</sup>. Par leur propre dynamique d'intégration transfrontalière, les FMNE constituaient l'un des principaux vecteurs de création d'une zone de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (Dholakia, 1992; Rocher, 1991).

Les tendances économiques se cimentaient alors autour des enjeux des nouvelles technologies, de la facilitation du commerce, des chaînes de valeur mondiales et des paiements de transferts<sup>214</sup>. La volonté du Canada de faire partie de la nouvelle économie globale se vérifiait par l'évitement de politiques commerciales trop agressives et protectionnistes. Établi comme la meilleure option possible dans le contexte actuel, un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis se présentait par ses avantages économiques, notamment sur le plan de la spécialisation des firmes canadiennes, de la hausse du niveau de la concurrence, et d'un accès privilégié au marché américain (Arteau, 1988).

Le processus de négociation entraîna les milieux d'affaires canadiens à prendre position publiquement en faveur du libre-échange, notamment pour accroître « l'acceptabilité sociale » des changements à venir. L'insistance des milieux d'affaires a d'ailleurs atteint son comble durant la période électorale de 1988. L'Alliance canadienne pour le commerce et les possibilités d'emploi<sup>215</sup>, menée par l'ancien premier ministre

---

<sup>213</sup> D'ailleurs, ce n'est qu'à partir de « 1985 que le Canada a réaligné sa politique juridique extérieure de l'investissement étranger sur celle de l'OCDE, en adhérant au code de l'OCDE sur la libéralisation des mouvements de capitaux, de manière concomitante avec l'assouplissement de sa politique intérieure sur l'investissement » (Coté, 2012 : 272).

<sup>214</sup> Exp-02

<sup>215</sup> L'Alliance incluait la Fédération canadienne des entreprises indépendantes, l'association des consommateurs du Canada, le BCNI, l'association des manufacturiers canadiens, l'association des exportateurs canadiens et la chambre de commerce du Canada.

albertain Peter Lougheed et l'ancien ministre fédéral Donald Macdonald, signait durant cette période plusieurs rubriques médiatiques vantant les bienfaits du libre-échange avec les États-Unis. Les milieux d'affaires s'impatientaient aussi de la durée des négociations. Une coalition d'entreprises et de milieux d'affaires, de part et d'autre de la frontière, revendiqua la solution du libre-échange auprès de représentants du gouvernement ou d'élus supportant leur cause (Dholakia, 1992).

Au Parlement canadien, les débats au sujet d'un accord de libre-échange Canada-États-Unis portaient sur les répercussions d'une telle entente (Hart, 2002). Similairement aux débats sur l'investissement, les positions des partis politiques étaient systématiquement opposées; l'opposition avait tendance à craindre les décisions des FMNE, et la facilité accrue au commerce allait engendrer, selon eux, des rationalisations d'usines favorables aux intérêts américains<sup>216</sup>. Pour sa part, le gouvernement conservateur de Mulroney, s'exprimant en faveur d'un accord avec les États-Unis, présentait celui-ci par ses principaux avantages en termes d'emploi et de croissance économique. L'expansion mondiale des entreprises canadiennes et la sécurisation de l'accès aux marchés étrangers étaient mises à l'avant-plan en tant qu'effets bénéfiques engendrés par le libre-échange pour tous les Canadiens (Porter, 1991 : 166-167).

Les arguments en faveur du libre-échange étaient aussi énoncés par les organisations économiques internationales. Un rapport de l'OCDE publié en 1988 soutenait que :

*la libéralisation des échanges multilatéraux entre pays a été l'une des réussites exemplaires de la coopération économique internationale au cours des 20 premières années de l'après-guerre. Le processus de libéralisation est loin d'être achevé et l'on peut même dire, à certains égards, qu'il a fait marche arrière depuis quelques années; cependant, l'expérience des dernières décennies montre bien qu'un élargissement considérable des*

---

<sup>216</sup> Le député néo-démocrate Dan Heaps prenait l'exemple de la compagnie Whirlpool, qui avait fortement investi dans son usine américaine, mais très peu au Canada. D'autres exemples étaient couramment proposés pour illustrer le danger de l'accord de libre-échange sur la structure industrielle canadienne.

*possibilités d'échanges, une fois qu'elles sont durablement établies, a d'importants effets positifs sur les résultats économiques (OCDE, 1992 :1).*

Le libre-échange était considéré comme la solution à tous les problèmes de l'économie canadienne. Tout au long des négociations, les discours du budget du gouvernement fédéral faisaient foi de cette tangente à interpréter le libre-échange en fonction des effets positifs sur la croissance des investissements et l'efficacité des marchés. Les pressions de la concurrence étaient, à cet égard, perçues différemment. Le ministre des Finances, Michael Wilson, soutenait en 1988 que : « pour croître et prospérer dans un monde plus concurrentiel, il faudra que les gens de tous les secteurs de l'économie, de toutes les régions du pays combinent leurs efforts »<sup>217</sup>. Il insistait aussi sur l'importance de « donner à notre secteur privé la force et la souplesse qui donneront à notre économie la capacité de relever les défis des années 90 ».

Dans ce contexte, le gouvernement conservateur priorisa trois types de politiques : la diminution de la fiscalité, l'accroissement de l'accès aux marchés étrangers et la révision de la Loi sur les brevets. Certains conservateurs, comme Ken James, étaient aussi d'avis que l'avenir de l'économie canadienne passait par la recherche et le développement scientifiques<sup>218</sup>. La modification de la Loi sur les brevets en 1987<sup>219</sup> visait d'ailleurs un accroissement de la recherche et le développement au Canada, notamment du secteur pharmaceutique. Comme le remarquait en 1987 le ministre de la Consommation et des Corporations, Harvie Andre, « toute la question de la propriété intellectuelle, qui comprend alors le droit d'auteur, les brevets, le design industriel, se situe dans les limites des discussions sur le libre-échange ». Il ajoutait à cela que « le gouvernement a présenté le

<sup>217</sup> Discours du budget 1988, <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/index-fra.html>

<sup>218</sup> Débats de la Chambre des communes, 33e Législature, 2e Session : Vol. 4, page 4826., [https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

<sup>219</sup> Selon Margareth Smith (1993), du service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, la capacité d'obtenir une licence d'importation et de vente de copies de médicaments brevetés, prévue à la Loi sur les brevets de 1969, « a favorisé l'émergence de sociétés qui produisent et vendent des produits génériques qui équivalent aux marques déposées, mais coûtent moins cher. Les fabricants de produits génériques ont aussi profité des programmes provinciaux de gratuité des médicaments destinés, par exemple, aux aînés et aux assistés sociaux, ainsi que d'une loi obligeant le pharmacien à exécuter une ordonnance en substituant un équivalent générique au produit breveté plus cher ».

projet de loi C-22 (Loi sur les brevets), parce qu'il s'intéresse au potentiel et à l'avenir dans le domaine de la recherche et du développement. Il s'intéresse à la santé des Canadiens. Si nous avons présenté ce projet de loi, c'est qu'il est avantageux pour le Canada »<sup>220</sup>. Cette mesure était alors présentée par le gouvernement comme une protection supplémentaire offerte aux entreprises étrangères, qui « garantit aux titulaires de brevets une période de protection contre les licences obligatoires » (Smith, 1993). La loi rallongeait également à 20 ans la durée d'un brevet, rejoignant ainsi à la plupart des pays développés.

Les débats à la Chambre des communes se consacraient à l'évaluation de la loi des brevets et son impact sur la R et D au Canada. Plusieurs membres de l'opposition y voyaient un levier d'augmentation du prix des médicaments, sans influence sur les décisions d'investissement en R et D des entreprises étrangères. Pour d'autres, la révision de la Loi sur les brevets mettait en lumière les pressions exercées par le Président américain et son ministre du Commerce, Clayton Yuetter sur le premier ministre Mulroney, afin que le Canada harmonise le cadre normatif canadien sur les brevets à celui des États-Unis. L'opposition néo-démocrate y voyait donc une mesure favorable aux intérêts des FMN américaines<sup>221</sup>.

Un autre changement concernait la dynamique de l'investissement qui se formait en fonction de plusieurs facteurs tels : le développement technologique; la collaboration entre les grandes entreprises, les universités et le gouvernement; l'esprit d'entreprise, la dynamique engendrée par les petites et moyennes entreprises sur les emplois au pays, ainsi que la mise en place de politiques mieux ajustées aux stratégies globales des FMN. L'investissement était en outre situé au cœur des orientations du gouvernement en ce qui a trait au climat d'affaires. Pour le ministre de l'Expansion industrielle régionale, Michel Côté, cela impliquait « une promotion et une protection des intérêts des Canadiens au

---

<sup>220</sup> Débats de la Chambre des communes, 33e Législature, 2e Session : Vol. 4, page 4593. [https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

<sup>221</sup> Le député McCurdy fit remarquer en Chambre les liens politiques étroits entre les politiciens américains et les grandes FMN, notamment celles issues du domaine pharmaceutique. (voir : Débats de la Chambre des communes, 33e Législature, 2e Session : Vol. 4, page 4844). [https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

moyen de l'investissement »<sup>222</sup>, lequel englobait dorénavant « l'engagement non seulement d'activités physiques, comme des capitaux et du matériel, mais aussi des ressources intangibles, comme le savoir-faire en production ou la compétence en gestion »<sup>223</sup>.

Bien que la question de l'investissement étranger ait souvent été soulevée au cours des négociations, son inclusion dans l'accord de libre-échange demeurait toujours incertaine moins d'un an avant la conclusion de l'accord. Mulroney répétait ne pas vouloir élargir les négociations et préserver les institutions en place<sup>224</sup>. Le 19 mai 1987, le ministre du Commerce Pat Carney confirmait d'ailleurs que peu d'orientations avaient été communiquées au négociateur en chef du Canada, Simon Reisman, en regard de l'inclusion des investissements dans l'accord.

La nécessité de l'investissement au Canada fit momentanément renaître le débat sur l'IDE. Le fait que les États-Unis s'intéressaient à ces questions lors des négociations inquiétait plusieurs députés de l'opposition. L'épineux enjeu de la souveraineté du Canada vis-à-vis des États-Unis revenait aussi régulièrement lors des débats. Le chef néo-démocrate, Edward Broadbent, rappelait que le sous-secrétaire du Commerce aux États-Unis, Bruce Smart, s'était opposé publiquement à une intervention du gouvernement canadien afin d'empêcher l'achat de la pétrolière Dome par l'américain Amoco. Broadbent décriait qu'au sein des négociations de l'accord de libre-échange se situait l'acceptation tacite du principe de non-intervention de l'État sur les prises de contrôle des entreprises canadiennes par des étrangers<sup>225</sup>. Dans le même ordre d'idée, les libéraux rappelaient la soumission du gouvernement conservateur aux récriminations des États-Unis. Ils insistaient notamment sur l'abandon par le gouvernement conservateur du PEN et de l'AEIE, du changement de la Loi sur les brevets de médicaments génériques, tandis que des restrictions aux

---

<sup>222</sup> Ibid, page 6363

<sup>223</sup> Débats de la Chambre des communes, 33e Législature, 2e Session : Vol. 5, page 6362, [https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

<sup>224</sup> Ibid, page 6241

<sup>225</sup> Broadbent reprenait les déclarations du sous-secrétaire au Commerce.

exportations canadiennes avaient été érigées par les Américains sur le poisson de fond, le bardeau de cèdre, le bois d'œuvre et l'acier<sup>226</sup>.

Les néodémocrates insistaient aussi longuement sur l'incapacité d'Investissement Canada à contraindre, de quelque façon que ce soit, les entreprises étrangères qui n'exécutaient pas leurs engagements. Ils se questionnaient sur les bénéfices non répartis des entreprises étrangères au Canada ainsi que sur l'orientation des profits réalisés au Canada, avec des ressources canadiennes. Les subventions allouées par le gouvernement canadien induisaient en outre des questionnements sur la responsabilité de ce dernier à l'égard des fonds investis dans des entreprises canadiennes qui étaient ensuite achetées par des étrangers. Certaines acquisitions, notamment d'entreprises technologiques, suscitaient des inquiétudes quant à la valeur ajoutée à long terme du développement technologique au Canada. Le gouvernement conservateur, rappelant qu'il avait bon espoir que l'accord aboutirait à des avantages mutuels pour le Canada et les États-Unis, réitérait les visées de l'accord pour soutenir la création d'emplois<sup>227</sup>.

## 9.5 L'Accord de libre-échange

Les négociations de l'Accord de libre-échange (ALE) ont finalement abouti en 1988 et celui-ci est entré en vigueur le 1er janvier 1989. L'ALE a été présentée au Parlement comme un accord commercial visant certains secteurs particuliers, qui allait être bénéfique pour l'économie canadienne<sup>228</sup>. Michael Wilson, alors ministre des Finances, annonçait que :

*les prix d'un large éventail de biens de consommation commenceront à baisser, augmentant ainsi le pouvoir d'achat des ménages canadiens. Les investissements en usine et en équipement augmenteront, les entreprises*

---

<sup>226</sup> Débats de la Chambre des communes, 33e Législature, 2e Session : Vol. 9, page 10556, [https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

<sup>227</sup> Débats de la Chambre des communes, 33e Législature, 2e Session : Vol. 5, 6240, [https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra\\_c\\_debates](https://parl.canadiana.ca/browse?show=fra_c_debates)

<sup>228</sup> Ibid, page 11686

*canadiennes décidant de profiter d'un accès accru à l'énorme marché américain. L'augmentation de la consommation et des investissements se traduira par un renforcement de la croissance économique et de la création d'emplois. L'accord de libre-échange offrira de plus grandes possibilités d'économies d'échelle dans la production et la commercialisation au Canada, ce qui favorisera les hausses de productivité et stimulera l'innovation. En un mot, l'accord se traduira par une économie canadienne plus efficiente et plus compétitive. Une économie plus forte et plus productive nous permettra de mieux soutenir nos programmes sociaux et de promouvoir notre identité culturelle. Le gouvernement a effectué un certain nombre d'études détaillées consacrées aux effets de l'accord de libre-échange sur l'économie canadienne. Nous estimons que, d'ici 1993, au moins 120 000 nouveaux emplois seront créés en termes nets. Nous comptons également que, lorsque l'accord sera entièrement en vigueur, les revenus réels des Canadiens seront accrus de manière permanente d'environ 1 800 \$ par année pour une famille de quatre personnes.*

Pour le gouvernement, l'accord mettait l'accent sur le respect de principes généraux liés au commerce international (règle d'origine, traitement national, non-discrimination), tout en visant une baisse progressive des tarifs douaniers, une facilitation des échanges de services et la mise en place d'un système de résolution des différends. Des exceptions étaient prévues pour les secteurs de l'agriculture, de l'énergie et des services. Le pacte de l'Auto était renouvelé à même l'accord, tandis que l'investissement se voyait accorder un chapitre spécifique. L'accord s'attachait, avant tout, à faciliter les projets d'investissement et les prises de contrôle par les entreprises étrangères, tout en les assurant d'une certaine protection face aux aléas politiques (Lemieux, 1992). L'ALE visait en outre à exercer une influence sur le cours des négociations du cycle d'Uruguay.

Le chapitre 16 de l'ALE mettait un accent particulier sur le principe du traitement national accordé aux entreprises étrangères. Il signifiait que le Canada et les États-Unis devaient

dorénavant traiter les investisseurs de l'autre pays de la même façon qu'ils traitaient les investisseurs de leur pays (Eden, 1994 : 18). Des règles devaient aussi être poursuivies par les deux pays afin de favoriser la libéralisation des mouvements de capitaux. Celles-ci incluaient; l'interdiction, sauf sous exception, d'imposer des prescriptions de résultats en retour d'une autorisation d'investissement; l'assurance de protection des informations commerciales confidentielles de l'investisseur; l'interdiction de nationaliser un investissement sans verser une compensation équivalente à sa juste valeur marchande; l'autorisation de transférer profits, redevances et autres revenus dans le pays d'origine de l'investisseur ; la référence, lors d'un différend, à la procédure d'arbitrage (Raynauld et Raynauld, 1999 : 31). L'accord prévoyait une augmentation importante des seuils d'examen des IDE, atteignant 150 millions en 1992, tandis que l'examen des acquisitions indirectes, c'est-à-dire l'achat de filière, était souscrit (Dunn, 1995 : 296). Enfin, les secteurs économiques exemptés des IDE avant l'accord demeuraient protégés, tandis que les provinces canadiennes devenaient de plus en plus engagées dans le respect des principes de l'accord (Raynauld et Raynauld, 1999), bien qu'elles se vissent protégées contre certaines clauses (dont surtout la clause du traitement national) par une clause d'antériorité générale. Les différents motifs relatifs aux investissements étrangers étaient assujettis à un mécanisme interétatique de règlement des différends devant une commission mixte du commerce Canada-États-Unis composée de fonctionnaires de haut rang de chaque pays (Kudrle, 1994 : 498).

Une fois signé, l'accord a surtout été critiqué comme étant une perte de souveraineté politique du Canada. Cette critique, énoncée par le chef du parti libéral du Canada, John Turner<sup>229</sup> n'a toutefois pas empêché la ratification l'accord par le gouvernement. Les conservateurs étaient déterminés à promouvoir l'atteinte d'une plus grande efficacité productive qui allait, selon eux, se réaliser en encourageant l'initiative privée, en éliminant

---

<sup>229</sup> Jean Chrétien soutient dans sa seconde biographie que la position de Turner, qui se collait à l'époque aux revendications du NPD, ne faisait pas consensus au sein du parti libéral. Une frange du parti était intrinsèquement liée aux valeurs libérales et toujours nostalgiques des années de Wilfrid Laurier. Il dénonce d'ailleurs le choix de positionnement politique de Turner, très concentré sur certaines lignes éditoriales des grands journaux de Toronto, sans toutefois voir l'acceptation grandissante du libre-échange dans d'autres provinces canadiennes, dont le Québec et l'Alberta.

les obstacles à la croissance, en assurant l'accès aux débouchés et en stimulant l'investissement<sup>230</sup>. La prospérité canadienne était alors dépendante de deux principaux facteurs : la stabilité économique et la confiance. L'accès aux marchés, le contrôle des dépenses publiques et l'accroissement de la productivité en étaient les principaux vecteurs. Mulroney faisait ainsi un lien direct entre le développement de ces facteurs et les compétences et connaissances de la population, qui leur assuraient d'être productives et de s'adapter facilement<sup>231</sup>. Le gouvernement mit en place une stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre, qui visait à améliorer, par une meilleure formation, les aptitudes et la souplesse de la population active afin qu'elle puisse mieux s'adapter aux technologies nouvelles et au changement<sup>232</sup>.

La productivité était en outre essentielle à l'atteinte de l'objectif d'édification « d'une société prospère qui sera en mesure de faire une place égale à tous, hommes et femmes, d'offrir un juste partage des bienfaits et des responsabilités et d'assurer une protection aux plus démunis de ses membres »<sup>233</sup>. Dans ce contexte, la négociation d'un Accord de libre-échange avec les États-Unis et le Mexique (ALENA) était présentée comme l'étape suivante logique visant à poursuivre l'objectif d'accroissement de la prospérité au Canada.

## 9.6 L'ALENA

Au début des années 1990, plusieurs pays développés et en développement percevaient les avantages économiques liés à l'ouverture de leurs frontières commerciales et à l'attraction de l'investissement étranger. Le Mexique, qui voyait son secteur manufacturier et agricole sous pressions à cause des barrières commerciales, avait entamé un processus d'ouverture, de privatisation des secteurs publics et de dérégulation à la fin des années 1980. Un

---

<sup>230</sup> Discours du budget, 1990. <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/index-fra.html>

<sup>231</sup> Discours du trône, 1991. [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone). Le gouvernement mit d'ailleurs en place, à cette époque, une stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre, visant à améliorer par une meilleure formation, les aptitudes et la souplesse de la population active afin qu'elle puisse mieux s'adapter aux technologies nouvelles et au changement (discours du budget, 1990).

<sup>232</sup> Ibid

<sup>233</sup> Discours du trône, 1991. [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

rapprochement avec les États-Unis se concrétisait en juin 1990, lorsqu'ils annonçaient conjointement leur volonté de conclure un accord de libre-échange bilatéral.

L'annonce de la Maison-Blanche incluait d'ailleurs une note stipulant que le premier ministre canadien avait été informé, la journée précédente, de leur intention et qu'il comptait aviser les autorités canadiennes de l'évolution de la situation (Ritchie, 1991 : 88). Le fait que le Canada n'ait pas été initialement invité à joindre l'effort d'intégration des deux autres pays nord-américains pouvait être interprété de plusieurs manières. L'entente bilatérale conclue entre le Canada et les États-Unis quelques années auparavant, pouvait justifier le peu d'intérêt des États-Unis et du Mexique à inclure le Canada aux négociations. De plus, les liens commerciaux entre le Canada et le Mexique étant relativement faibles, et l'intérêt « purement » économique de la manœuvre, paraissaient à l'époque peu fondés.

Or, il s'avère que le milieu académique canadien aurait fait pression auprès du gouvernement afin qu'il s'intègre aux négociations<sup>234</sup>. Durant les semaines qui ont suivi l'annonce, Mulroney s'est donc affairé à convaincre ses homologues mexicain et américain de poursuivre une négociation à trois. Le 5 février 1991, le premier ministre Mulroney, le président Salinas et le président Bush annonçaient, après des mois de discussions, la poursuite de négociations trilatérales (Chapman, 1997). L'aboutissement de ces négociations devait aussi mettre la table à la concrétisation d'autres traités de libre-échange, notamment la conclusion du Cycle d'Uruguay. La participation du Canada à l'ALENA a d'abord été considérée comme une mesure défensive, étant donné le peu d'intérêts commerciaux apparents avec le Mexique (Benneasaieh, 1995). Or, pour Bertin Côté (1996)<sup>235</sup>, alors ministre conseiller aux Affaires économiques et commerciales auprès de l'Ambassade du Canada, cette participation s'expliquait par trois facteurs : l'intérêt économique pour le marché mexicain, la similarité des dispositions prévues aux deux

---

<sup>234</sup> Selon Exp-11. Certains membres du milieu académique, en premier lieu Alan Rugman, étaient très impliqués auprès des milieux d'affaires. Rugman coordonnera d'ailleurs une table des industries pendant les négociations.

<sup>235</sup> Discours disponible en ligne sur le site du Sénat : <https://www.senat.fr/ga/ga-12/ga-1212.html>

accords, et (surtout), la crainte de ne laisser seulement que les États-Unis avec un accès libre à ses deux frontières.

Côté (1996)<sup>236</sup> rappelle également que la motivation du Canada était du même ordre que celles des dix années précédentes en matière d'ouverture commerciale. Fort de son expérience avec son voisin du sud, le Canada abordait les négociations de l'ALENA avec l'objectif de modifier certaines clauses de l'ALE, sans toutefois remettre en cause les conclusions de l'accord bilatéral avec les États-Unis. (Bégin et coll. 2018). Le ministre du Commerce international de l'époque, Michael Wilson, mentionnait à cet égard :

*This Government believes that the FTA is a good deal. It is balanced and fair. It is an agreement worth safeguarding. There are some in the United States Congress and elsewhere who have suggested trying to secure from Canada in trilateral negotiations what they were unable to secure from us in bilateral negotiations. Let me be clear about where we stand on this issue. Canada is not going to let the United States get through the back door what it could not get through the front door. The FTA is signed, sealed and delivered. We will not negotiate it twice. (Ritchie, 1991: 88)*

En outre, le Canada redoutait de se voir soutirer certains avantages commerciaux ou certains investissements étrangers par le Mexique. Comme le soutient Andrew Chapman (1997), du service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, le premier risque pour le Canada consistait en la substitution des marchandises canadiennes sur divers marchés et, dans une moindre mesure, d'investissements. D'ailleurs, l'une des préoccupations relatives aux investissements prenait en compte le comportement prévisionnel des firmes multinationales. Un accord « plaque tournante », par lequel les États-Unis seraient les seuls à obtenir des accords préférentiels avec les deux États nord-américains, aurait sans doute pu entraîner un détournement des investissements des firmes multinationales (Chapman, 1997). En outre, les États-Unis cherchaient à inclure un système de règlement des différends indépendant du système juridique national afin de réduire les risques inhérents

---

<sup>236</sup> Ibid

aux expropriations ou aux politiques discriminatoires envers les entreprises américaines au Mexique.

En août 1992, les trois nations annonçaient avoir conclu une entente de principe sur un accord de libre-échange. L'ALENA était l'un des premiers accords signés avec un pays dit en développement comme le Mexique, et constituait un pas de plus vers un accord commercial multilatéral. Avant tout, l'accord était présenté, par le ministère des Finances du Canada (1992 : 2), comme le prolongement de l'ALE. Il apportait un certain nombre d'améliorations à celui-ci, notamment sur des règles plus précises en matière de contenu nord-américain ainsi que sur le renforcement du mécanisme de règlement des différends. Sur les questions d'investissement, le chapitre 11 de l'ALENA a, selon Coté (2012 : 282), constitué une véritable révolution pour le Canada, surtout au niveau des concessions faites aux investisseurs étrangers. Ces concessions sont d'ailleurs évidentes en comparaison avec les autres ententes internationales. Le traitement envers les investisseurs étrangers respectait les principes de la non-discrimination définie au sens du traitement national (les partenaires de l'ALENA seront traités au moins aussi bien que les investisseurs nationaux) et le traitement de la nation la plus favorisée (les investisseurs des pays de l'ALENA seront traités au moins aussi bien que tout investisseur étranger), et ce pour tous les investissements et tous les investisseurs nord-américains, y compris les entreprises sous contrôle autre que nord-américain (Eden 1994 : 18). L'accord revoyait aussi la définition d'investissement, en incluant plus largement les IDE et les investissements de portefeuille (Dunn, 1995 : 299). L'ALENA incluait également les restrictions imposées aux IDE pour des raisons de sécurité nationale<sup>237</sup>.

Ces mesures signifiaient que l'accord venait empêcher les États signataires d'imposer des conditions de performances à l'acceptation de projets d'investissement (VanDuzer, 2012). L'accord stipulait à cet effet qu' : « aucune des Parties ne pourra imposer ou appliquer l'une

---

<sup>237</sup> Cette clause fait référence à l'amendement Exon-Florio apporté à la Trade Act de 1988 qui permettait alors au Président de refuser des acquisitions étrangères pour motif de sécurité nationale (Kudrle, 1994 : 498). Il ne s'agit toutefois pas d'une innovation de l'ALENA puisque l'ALE contenait déjà une exception de sécurité nationale qui permettait de légaliser des mécanismes de filtrage comme celui de l'amendement Exon-Florio.

quelconque des prescriptions suivantes, ou faire exécuter un quelconque engagement, en ce qui concerne l'établissement, l'acquisition, l'expansion, la gestion, la direction ou l'exploitation d'un investissement effectué sur son territoire par un investisseur d'une autre Partie ou d'un pays tiers :

- I. exporter une quantité ou un pourcentage donné de produits ou de services;*
- II. atteindre un niveau ou un pourcentage donné de contenu national;*
- III. acheter, utiliser ou privilégier les produits ou les services produits ou fournis sur son territoire, ou acheter des produits ou services de personnes situées sur son territoire;*
- IV. lier de quelque façon le volume ou la valeur des importations au volume ou à la valeur des exportations ou aux entrées de devises attribuables à cet investissement;*
- V. restreindre sur son territoire la vente des produits ou des services que cet investissement permet de produire ou de fournir, en liant de quelque façon cette vente au volume ou à la valeur des exportations ou aux entrées de devises;*
- VI. transférer une technologie, un procédé de fabrication ou autre savoir-faire exclusifs à une personne située sur son territoire, sauf lorsque la prescription est imposée ou l'engagement exécuté par un tribunal judiciaire ou administratif ou par une autorité compétente en matière de concurrence, pour corriger une prétendue violation des lois sur la concurrence ou agir d'une manière qui n'est pas incompatible avec les autres dispositions du présent accord; ou*
- VII. agir comme le fournisseur exclusif d'un marché mondial ou régional pour les produits que l'investissement permet de produire et les services qu'il permet de fournir (ALENA, 1992 : 11-3).*

Dans ce cadre, il ne s'avérait plus possible pour le Canada d'imposer la nationalité canadienne aux dirigeants des entreprises établies au Canada. L'ALENA prévoyait également des dispositions pour empêcher de diminuer les normes environnementales ou du travail afin d'attirer l'investissement. L'accord limitait enfin le pouvoir d'expropriation des États et leur contrôle des flux de capitaux (Bégin et coll. 2018 : 3).

L'annexe 1 de l'accord, qui reprenait les exceptions établies dans l'ALÉ, assurait au Canada de conserver le statut d'Investissement Canada et l'exemption de secteurs économiques stratégiques<sup>238</sup> (Raynauld et Raynauld, 1999 : 35). Des exceptions s'appliquaient également quant à la nationalité des membres du conseil d'administration (VanDuzer, 2012 : 188). Le processus d'examen des IDE était ainsi maintenu. Six critères étaient d'ailleurs identifiés dans l'accord :

1. l'effet de l'investissement sur le niveau et la nature de l'activité économique au Canada, notamment sur l'emploi, la transformation des ressources et l'utilisation de pièces et d'éléments produits et de services rendus;
2. l'étendue et l'importance de la participation de Canadiens dans l'entreprise canadienne;
3. l'effet de l'investissement sur l'activité économique, la productivité, le rendement industriel, le progrès technologique, la création de nouveaux produits et leur diversité;
4. l'effet de l'investissement sur la concurrence;
5. la compatibilité de l'investissement avec les politiques nationales en matière industrielle, économique et culturelle;
6. la contribution de l'investissement à la compétitivité canadienne sur les marchés mondiaux.

L'entrée en vigueur de l'ALENA a néanmoins été réalisée par le gouvernement Chrétien, nouvellement arrivé au pouvoir. Chrétien (2008) relata un peu plus tard que l'ALENA a été l'un des premiers enjeux politiques auquel il s'est attardé après l'élection. Il a d'ailleurs tenté, sans grands succès, d'obtenir certaines concessions dans la foulée des critiques qu'il avait lui-même faites durant les élections de 1993.

---

<sup>238</sup> En plus de préserver les droits d'examen d'investissements étrangers pour les secteurs pétrolier/gazier et de la culture, le Canada a également inclus les secteurs financiers et des transports (Raynauld et Raynauld, 1999).

### 9.6.1 Revue des positions et estimations des retombées

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et l'Accord de libre-échange nord-américain ont fait couler beaucoup d'encre quant à leur nature et leurs répercussions économiques potentielles. Le processus de règlement des différends entre investisseurs et États a été âprement critiqué, puisque le pouvoir d'entreprises étrangères de contester les décisions des États en matière de politiques publiques a été mal reçu (VanDuzer, 2012). En effet, modulé sur les procédures d'arbitrages commerciales privées, le chapitre 11 de l'accord permettait à des investisseurs de poursuivre l'État pour des dommages perçus à la suite des actions de ce dernier. L'ambiguïté des répercussions économiques pour le Canada a aussi alimenté plusieurs recherches économétriques sur les réels potentiels de l'accord. L'accès à une plus grande demande étrangère était envisagé comme l'argument principal à l'ouverture des frontières commerciales.

Si l'accord devait générer des économies d'échelle et ajouter une pression concurrentielle qui forcerait les entreprises à mettre en place des moyens pour accroître leur efficacité, des questionnements s'élevaient au sein des milieux académiques et politiques quant à sa capacité à le faire. Les avantages économiques étaient considérés comme bien relatifs, puisqu'ils dépendaient fortement d'une croissance notable du commerce entre le Canada et le Mexique. Pour plusieurs, dont Kurdle (1994), le grand bénéficiaire de l'accord demeurait le Mexique, puisque les avantages d'une plus grande liberté de commerce avec les États-Unis y stimuleraient la croissance du commerce et de l'investissement.

Raymond Vernon (1994 :29) considérait que les retombées de l'ALENA au Canada seraient fortement influencées par les actions de l'État et les FMNE. L'Accord leur imposait un cadre, mais ne déterminait en rien les stratégies qui devaient être adoptées par ceux-ci. Or, les résultats dépendaient davantage de ces stratégies, notamment en ce qui a trait à l'incertitude relative de l'intervention des gouvernements à l'égard des FMNE. Vernon (1994 : 33) estimait d'ailleurs que l'ALENA allait inciter les FMN américaines à

revoir le rôle de leurs filiales au Canada, « soit en abandonnant la fabrication de certaines gammes de produits, soit en augmentant sa production au détriment des autres établissements de son réseau ».

Les retards de productivité des entreprises canadiennes étaient aussi mis en exergue par rapport à la concurrence directe des firmes américaines et mexicaines. À plus grande échelle, une entente internationale sur le commerce pouvait permettre de baliser en quelque sorte les comportements des États signataires, assurant une stabilité politique des marchés. Ces avantages, qui étaient généralement perçus comme supérieurs aux désavantages, étaient constitutifs d'une logique qu'Afef Benneasaieh (1995 :2) résume en stipulant que:

*si l'on partage le point de vue selon lequel les firmes, quelle que soit leur ampleur et la portée de leurs activités, demeurent nationales, alors le libre-échange est une stratégie commerciale qui vise à pourvoir les entreprises d'une plus grande marge de manœuvre, tant au niveau du processus de production que celui de la mise en marché. Cette stratégie amène la croissance économique nationale par le développement commercial, grâce à l'action des firmes domestiques qui puisent à même le marché élargi pour prendre de l'expansion sur le marché mondial. Elle a pour moyens les restructurations économiques et industrielles et pour finalité un double objectif: la croissance et la compétitivité.*

La croyance en un lien de causalité unissant la libéralisation, la croissance économique, la compétitivité des entreprises, les effets bénéfiques sur la concurrence et les prix était d'ailleurs visible au sein des documents officiels du gouvernement canadien. *L'Évaluation économique de l'ALENA selon une perspective canadienne*, réalisée par le ministère des Finances en 1992, étayait plusieurs de ces lieux communs relatifs aux avantages de l'accord, n'abordant en contrepartie que très peu les effets contraignants qu'il pouvait générer. Selon le ministère des Finances (1992 : 2), l'ALENA permettrait :

- *d'élargir les possibilités commerciales offertes au Canada et de favoriser l'ouverture et la compétitivité de notre économie;*

- *d'offrir aux exportateurs canadiens un accès élargi au marché mexicain;*
- *de promouvoir les intérêts du Canada sur le marché américain;*
- *d'améliorer les possibilités d'investissement au Canada.*

L'ouverture des frontières économiques générait ainsi des dynamiques économiques nouvelles qui orientaient le capital étranger vers de nouveaux secteurs d'activités. En mettant ainsi l'accent spécifiquement sur les enjeux auxquels faisaient face les entreprises et l'économie canadienne, le gouvernement supposait que la seule issue demeurerait un accord avec les États-Unis et le Mexique, sans quoi de probables préjudices pourraient avoir des conséquences néfastes sur l'économie canadienne. L'un de ces probables préjudices était relatif à l'investissement. Les investissements directs étrangers (IDE) étaient jugés, par les autorités canadiennes, comme « profitables pour le pays d'accueil », facilitant l'accès aux marchés extérieurs, les transferts de technologie, l'accroissement de possibilités offertes aux travailleurs spécialisés et de leurs revenus, ainsi que le partage de méthodes de gestion avancées » (Ministère des Finances, 1992 : 9). Si les gains de l'ouverture de l'investissement étaient assurément avantageux pour le Mexique, ils permettraient de doubler les retombées estimées pour le Canada (Brown, Deardorff et Stern, 1992)<sup>239</sup>. Pour ce faire, le Canada devait aligner globalement sa politique juridique extérieure sur celle des États-Unis (Coté, 2012 : 278-279).

Les principales préoccupations relatives au Chapitre 11 de l'accord concernaient les enjeux politiques rattachés au respect de normes extraterritoriales qui contournaient à certains égards les processus démocratiques. Selon Dufour (2012 : 6), « le Canada avait consenti à l'inclusion du chapitre 11 dans l'ALENA non parce que cela l'avantageait, mais plutôt parce qu'il n'anticipait pas de problèmes ». D'ailleurs, ce type de clause figure dans tous

---

<sup>239</sup> Somme toute, il s'agit de taux de croissance relativement faible dans le cas canadien, soit un accroissement du bien-être qui fluctue entre 0 % et 0,7 % du PIB, et ce, comme le rappelle Benessaïeh (1995 :12), malgré les ajustements interindustriels et les rationalisations d'entreprises que l'accord génère. Des auteurs plus pessimistes par rapport aux réels effets de l'accord sur l'économie canadienne se sont d'ailleurs manifestés peu après la conclusion de l'Accord. Benessaïeh (1995) fait état de la critique Jim Stanford à propos de la méthodologie employée pour mesurer les retombées. Quelques années plus tard, l'économiste Pierre-Paul Proulx (1999) en énumérera plusieurs autres, comme celles de Treffer (1997), de Feinberg, Keane et Bognanno, Head et Ries (1997)

les APIE du Canada depuis le premier signé en 1989. Or, le chapitre 11 a eu non seulement des répercussions sur les normes applicables en ce qui concerne les actions des États auprès des FMNE, mais aussi sur les considérations normatives internationales par rapport à l'investissement étranger. Pour Dufour (2012 :8), le chapitre 11 légitimait un ordre juridique parallèle, qui : « octroie des droits, il crée des recours et il établit même des tribunaux pour entendre les litiges qui en découlent ». Selon Bachand (2001), il signifiait la création d'une hiérarchie décisionnelle relative aux investissements des étrangers et à la presque impossibilité pour les États de protéger des secteurs économiques contre la concurrence mondiale (Bachand, 2001). Le chapitre 11 ajoutait non seulement une pression sur les politiques publiques, puisqu'elles se devaient dorénavant de considérer les répercussions qu'elles pouvaient entraîner sur la valeur des IDE; il constituait aussi un changement normatif important au niveau de l'action économique de l'État.

En somme, l'ALENA est considéré dans la littérature comme l'un des principaux vecteurs de changement institutionnel et le précurseur d'un changement à venir à l'international. Du côté américain, surtout, il devenait l'étape cruciale permettant de conclure le cycle de négociations commerciales multilatérales menant quelques mois plus tard à la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), tout en servant de modèle au projet de zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et à l'accord multilatéral d'investissement (AMI). Bien que l'investissement n'ait finalement pas été intégré de front aux négociations du cycle d'Uruguay, des mesures ont été prévues afin de réduire considérablement le niveau d'interférence entre les objectifs économiques des États, le commerce et les IDE.

## 9.7 Le cycle d'Uruguay et les APIE

L'accord du cycle d'Uruguay a été signé en 1994. Cet accord a été l'un des plus importants sur le plan multilatéral. Il a, entre autres, permis la création de l'organisation mondiale du commerce (OMC). Sur les questions de l'investissement, il s'est toutefois avéré modeste. Il accélérât notamment l'abolition de mesures relatives à l'investissement qui touchent au commerce (MIC), couramment appelées TRIM. Ces mesures renvoient à la prohibition par

les accords d'investissement de certaines actions des États qui entravent la libre opération par les investisseurs étrangers de leur entreprise. Leur abolition venait donc empêcher les États à déployer des mesures destinées à obliger les entreprises investissant sur leurs territoires à compenser, par exemple, les importations engendrées par leurs activités par des exportations, ou encore à effectuer leurs achats chez des entreprises du pays. Ce type de mesures s'insérait dans un contexte qui venait justifier, au moins pour le Canada, l'abandon graduel de certains leviers politiques relatifs aux IDE.

D'ailleurs, la direction empruntée par le Canada à partir de la fin des années 1980 a exposé cette tangente. Les Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers (APIE) devenaient la pièce maîtresse, avec l'ALENA, de l'acceptation et la promotion, par le gouvernement canadien, des nouveaux paramètres économiques de la mondialisation. Dès le premier APIE, la raison d'être et la justification de telles dispositions visaient la promotion des investissements au Canada et à l'étranger (Dufour, 2012). Entre 1989 et 1999, vingt-trois traités ont été signés par le Canada<sup>240</sup>. Ces accords, qui visaient avant tout à sécuriser les investissements des entreprises canadiennes dans des économies dites en développement, avaient aussi pour objectifs d'encourager la libre circulation des capitaux et protéger les investisseurs canadiens grâce à des obligations et des droits juridiquement contraignants. Ils protégeaient une vaste gamme d'investissements, et incluaient certaines garanties d'engagement des gouvernements à l'égard de diverses normes de traitement des investissements étrangers. Ces ententes assuraient un cadre normatif aux entreprises étrangères vis-à-vis des décisions arbitraires des États signataires. Elles permettaient par le fait même au Canada de maintenir sa politique d'examen des IDE.

Les experts s'entendent pour diviser en trois temps l'évolution des APIE, soit les accords signés avant l'ALENA (1<sup>re</sup> génération), après l'ALENA (2<sup>e</sup> génération) et au début des années 2000 (3<sup>e</sup> génération). Dans un premier temps, au cours des années 1980, les APIE canadiens se sont surtout inspirés de la Convention multilatérale sur la protection des biens

---

<sup>240</sup> Voir annexe E

étrangers, adoptée à l'OCDE en 1967 (Côté, 2012). Les questions d'expropriation et du règlement des différends étaient également abordées. Les accords contenaient une clause d'arbitrage investisseur/État et une clause d'expropriation, sans renvoi aux systèmes juridiques nationaux. Le gouvernement canadien, sous l'influence de l'évolution du contexte international et animé par sa propre volonté de s'y intégrer davantage, a ensuite effectué un rattrapage par rapport aux normes internationales instaurées au cours des années 1970 et 1980. Cela impliquait alors le respect de certaines normes relatives aux relations économiques internationales, surtout le traitement national. Les accords de seconde génération découlent du chapitre 11 de l'ALENA. Les APIE de 3<sup>e</sup> génération, révisés en 2003, ont consisté en une évolution relativement humble du second modèle. En effet, Côté (2013 : 299) note que l'APIE de 3<sup>e</sup> génération est essentiellement fondé sur le chapitre 11 de l'ALENA et que le champ d'application est circonscrit de la même manière que celui des précédentes générations.

En somme, ces accords de commerce et d'investissement démontrent le changement de perception au Canada relativement aux IDE des FMNE. Bothwell et coll. (1989 : 470) notent qu'à la fin des années 1980, la plupart des Canadiens semblaient d'ailleurs accepter que l'environnement d'affaires canadien soit devenu international, ce qui les menait, d'une certaine manière, à adopter un optimisme presque naïf par rapport aux IDE. Autre fait à considérer; l'opinion publique ne jetait pas l'odieux des difficultés économiques des années 1970 et 1980 sur le comportement des firmes multinationales, mais plutôt sur le milieu politique. En fait, les FMNE, qui étaient jadis le symbole de la perte de l'identité nationale, devenaient de plus en plus mêlées au processus d'ouverture sur le monde et d'intégration des idées, modes de vie et attitudes étrangères, à commencer par celles qui caractérisaient les Américains (Bothwell et coll. 1989). Et, tandis que le lien entre le commerce et l'investissement se renforçait sensiblement, il était de plus en plus démontré que le comportement des firmes multinationales modifiait la constitution de ce lien. En ce sens, Hart (2005 : 393), soutient que les accords de commerce et d'investissement sont venus répondre à l'intérêt des FMNE, en créant des règles et normes plus claires et plus stables pour les entreprises, tout en contraignant la capacité des gouvernements à favoriser des

entreprises locales au détriment des entreprises étrangères. Pour Kudrle (1994), ces accords affectaient surtout trois principes, soit l'ouverture de la politique canadienne, la discrimination à l'égard des entreprises extérieures aux économies nord-américaines, notamment au niveau de l'évaluation des dossiers d'IDE, ainsi que l'asymétrie de l'ouverture entre les différents secteurs économiques nationaux. Il en venait à la conclusion que :

*l'activité des FMNE, même à l'intérieur du continent, demeurera une importante question politique dans les trois pays nord-américains bien après le tournant du siècle. La poursuite rationnelle du bien-être national par ces trois pays doit inévitablement passer par la mise en place d'une plus grande communauté en matière d'investissement (Kudrle, 1994 : 514).*

Mais, tout compte fait, ces accords ont ouvert la porte à une intensification de la libéralisation de l'investissement, en raison d'un accroissement important de la concurrence. La stratégie des gouvernements, pour reprendre le point de Vernon exposé précédemment, deviendra l'enjeu dominant au niveau fédéral tout au long des années 1990. Se combinant à une stratégie industrielle, l'attraction des IDE deviendra un élément clé à la poursuite des objectifs de croissance.

## 9.8 Propos d'étape

La décennie 1980 est associée à d'importants changements institutionnels qui ont façonné les actions de l'État contemporain. Elle fait non seulement écho aux difficultés économiques des années 1970 et 1980, mais elle marque un retour du conservatisme politique et un accroissement du commerce et de l'investissement international. Elle se caractérise définitivement par une réinterprétation du rôle de l'État dans l'économie. L'État n'étant alors pas contesté en soi, la critique s'attardait surtout sur l'ampleur de l'intervention plutôt que sur sa légitimité régaliennne. Les revendications se voulaient donc d'ordre philosophique, arguant dans le sens de la préservation d'une plus grande liberté

individuelle au sein d'un contexte d'élimination et de dispersion des pôles de pouvoirs sociétaux (Brooks et Stritch, 1991).

Il se dessinait au cours de cette période une pression nouvelle pour tenir compte des différentes forces de l'environnement international sur les perspectives de développement économique au Canada. La pensée économique évoluait avec un nouveau discours, un nouveau langage, qui orientait les débats sur de nouvelles prémisses. Les facteurs économiques positifs, tels l'exportation, la croissance, l'emploi et l'innovation, prédominaient dans les communications gouvernementales depuis des années 1970. Ils ont outrepassé les inquiétudes quant aux effets plus négatifs des FMN sur les salaires, la hausse des prix, la diminution des revenus de l'État ou encore la capacité de plus en plus limitée de ce dernier à proposer des normes environnementales ou des protections aux consommateurs<sup>241</sup>.

Au début des années 1980, le retour au pouvoir du parti conservateur, qui débarquait avec un agenda beaucoup plus libéral, a eu une incidence significative sur le rapprochement économique et commercial avec les États-Unis et sur l'ouverture face aux investissements directs étrangers. Le rapport de la commission Macdonald est venu, dans ce contexte, conférer une légitimité importante aux idées véhiculées, apportant un justificatif nécessaire à l'acceptation des changements sur le plan sociétal.

Au sein de la société civile, ces changements étaient demandés par de nombreux supporteurs. Les milieux académiques, qui accueillait des économistes formés dans une mouvance de critique du modèle keynésien au sein des nouvelles facultés d'économie et d'administration des affaires, se montraient généralement favorables aux thèses du libre-échange<sup>242</sup>. Les milieux d'affaires revendiquaient quant à eux une nouvelle « éthique » des affaires au Canada, à laquelle l'État devait s'accommoder pour soutenir les entreprises dans la dynamique concurrentielle.

---

<sup>241</sup> Source : Exp-2

<sup>242</sup> Source : Exp-2, Exp-11.

La concordance entre l'idée politique et économique formait, globalement, la force de cette époque<sup>243</sup>. Les relations entre l'État et les FMNE se rejoignaient sur l'idée d'un développement économique agissant en concordance avec les forces complexes et interdépendantes de l'économie mondialisée. Leurs relations s'établissaient avant tout en fonction de la poursuite des intérêts économiques nationaux, réformés par les effets de la double concurrence internationale, soit celle des entreprises, mais aussi celle des États<sup>244</sup>. Ce changement en vint à placer l'État dans les mêmes pressions concurrentielles que celles subies par les entreprises multinationales, rapprochant de fait la définition de leurs intérêts. La promotion de l'innovation comme facteur d'ajustement continu à ces pressions concurrentielles se situait au centre de cette dynamique. Il n'est donc pas surprenant que le discours par rapport aux IDE s'y soit adapté. La capacité des entreprises étrangères à générer des retombées économiques, en termes de développement et d'acquisition technologiques, d'innovation, de croissance des revenus, de productivité et d'emploi, permettait à ceux qui faisaient la promotion et l'attraction des IDE de relativiser, aux yeux de la population et des critiques, les effets néfastes du contrôle économique potentiel par les FMNE.

Or, il apparaît en rétrospective que certaines valeurs préconisées par les institutions s'avéraient conflictuelles. En premier lieu, il appert que les principes de la LIC sont demeurés enchevêtrés dans un ensemble complexe d'objectifs à la fois complémentaires et contradictoires. Deux grands objectifs continuaient de se confronter. D'abord, l'objectif d'ouverture aux investisseurs étrangers, en lien avec l'objectif plus général de croissance économique, favorisait une acceptation plus active des IDE étrangers. Ensuite, l'objectif d'accroissement des bénéfices pour les Canadiens favorisait un contournement du principe

---

<sup>243</sup> Les milieux académiques, surtout économiques, les milieux d'affaires et les milieux politiques reconnaissent en concordance la valeur de l'approche des coûts de transaction et du conservatisme politique. Se joignait à cela la reconnaissance de l'efficacité fiable de l'État dans la gestion de ses entreprises. Pour certains, l'implication de l'État dans l'économie représentait avant tout un coût plutôt qu'un bénéfice. Pour une petite économie ouverte comme le Canada, la présence de sociétés d'État pouvait s'avérer relativement néfaste à long terme (source, Exp -11 et Exp-12).

<sup>244</sup> Une littérature s'est d'ailleurs développée dans les années 1990 sur la compétition entre les États. Voir notamment Evan (1995), Strange (1996), Cerny (1997) et Fougner (2006).

de traitement national, notamment en ce qui a trait aux incitations faites auprès des investisseurs afin qu'ils utilisent des produits canadiens ou des employés canadiens. Le fait que la responsabilité de l'application de la Loi ait été transférée au ministre de l'Industrie suppose une modification des techniques de lobbying des entreprises à l'égard de leurs projets. Certains avancent d'ailleurs que cette décision a surtout eu un impact sur le lobbying auprès des fonctionnaires responsables de l'analyse des dossiers. La pratique controversée qui consistait à négocier par écrit les engagements de l'investisseur demeurait effective, bien qu'elle fût peu utilisée<sup>245</sup> (Côté, 2012). Ce processus de négociation entre l'agence et les entreprises étrangères était, comme nous l'avons mentionné, âprement contesté par les autorités américaines.

En deuxième lieu, on remarque que la position du gouvernement en faveur du marché, de même que sa confiance en sa capacité à redistribuer naturellement, de façon équitable, les richesses nationales, correspond à une conception très restreinte de la redistribution, et fait peu de cas de certains enjeux qui lui sont propres. Nous remarquons aussi que les critiques envers l'interventionniste de l'État visaient en grande partie sa trop grande présence dans l'économie et son contrôle trop important de l'activité économique, mais n'abordaient que superficiellement les effets probables, sur les individus, d'un accroissement de la responsabilité quant à la redistribution des richesses par les mécanismes du marché. Nous pourrions ajouter, en reprenant les termes utilisés par Raymond Hudon, que sous le couvert de ces nouveaux (anciens) programmes se situaient les mêmes attentes qu'avant au niveau des retombées économiques sur la croissance et l'emploi, de même qu'une plus grande capacité à maîtriser le taux d'intérêt et l'inflation, tout en maintenant la concurrence.

En outre, la comparaison des volumes du rapport de la commission Macdonald révèle aussi des ambiguïtés. Selon Christopher Dunn (1995), le volume I du rapport fait surtout état de la promotion de la concurrence au détriment de la coopération, tandis que le volume trois mise surtout sur un équilibre entre celles-ci. Enfin, Gérald Docquier, estime que le rapport contient aussi des divergences profondes entre, d'une part, la recherche et, d'autre part, les

---

<sup>245</sup> Safarian (1993 : 135) soutient qu'il n'a été utilisé que dans un peu plus de 10% des dossiers

consultations exécutées pour la Commission. Docquier considère que les recommandations ont surtout découlé de l'opinion des économistes participant aux travaux (Hudon, 1986). À cet égard, la résultante des propositions émises par la commission sur la société, sur les programmes sociaux ou sur toutes autres fonctions sociétales, est pratiquement évacuée des analyses. Plaidant en faveur d'un libéralisme équitable, assurant par lui-même une redistribution, une allocation et une stabilisation, ils soutiennent un pouvoir politique des marchés s'instituant en tant que rempart à l'accroissement du pouvoir de l'État.

Au cours de cette même période, on remarque que les firmes multinationales ont été progressivement valorisées pour atteindre des objectifs économiques canadiens, tandis que les traits spécifiques à leur logique interne ou à leurs conditions de performance devenaient des enjeux politiques. La concurrence entre les pays pour attirer l'investissement étranger émergeait de la tentative de coordination internationale, mais aussi des objectifs d'attraction de l'investissement que tous les pays se donnaient au même moment. Ces objectifs d'attraction de l'investissement orientaient d'ailleurs le gouvernement canadien vers de nouvelles perspectives, telles que la mise en place de mesures politiques assurant l'établissement d'un climat d'affaires prévisible et avantageux pour les entreprises, notamment étrangères, tout en leur facilitant la vente et l'exportation de leurs produits. S'ajoutaient à cela des politiques publiques spécifiques à la croissance économique, qui mettaient l'accent sur l'investissement dans l'innovation. Le rôle de l'IDE comme vecteur était compris par le gouvernement. La LIC ne devait plus qu'être un rempart contre les cas potentiellement litigieux pour l'intérêt canadien. Pour le reste, l'ouverture économique canadienne démarrait réellement, et elle engageait une responsabilité partagée entre l'État et les milieux d'affaires. La mondialisation économique frappait ainsi aux portes et menaçait l'ordre établi. Nous verrons dans le prochain chapitre la réaction du gouvernement face au processus croissant de mondialisation de son économie.



## CHAPITRE X

### LA MONDIALISATION DE L'ÉCONOMIE CANADIENNE

Ce chapitre présente la dernière période de la thèse. À l'instar des autres chapitres, la première partie relate l'évolution des idées et des institutions en y faisant ressortir les éléments distinctifs de l'action du gouvernement vis-à-vis les FMNE. On y présente le chemin parcouru par l'État canadien depuis la remise en question de l'interventionnisme du gouvernement au milieu des années 1980. On met en outre l'accent sur l'évaluation des idées associées à l'accroissement de la compétitivité de l'État et aux effets de l'IDE des FMNE pour l'économie canadienne. On fait aussi état de la transformation des actions économiques de l'État, qui se sont de plus en plus arrimées aux besoins des FMNE.

Toutefois, à la différence des autres chapitres, l'accent sera porté également sur la configuration des relations directes avec les FMNE. Pour ce faire, la seconde partie du chapitre prend une forme un peu différente en présentant les aspects clés de leurs relations plus informelles. L'information recueillie à cet égard provient principalement des entretiens réalisés avec les experts du gouvernement. L'objectif n'est pas autant d'apporter des éléments distinctifs à la littérature existante que de mettre un accent plus spécifique sur les types de relations que nous avons été en mesure de faire ressortir à la suite de nos entretiens. Par cela, l'intérêt est de faire ressortir les idées qui émanent des experts du gouvernement relativement à leur perception des FMNE au Canada. Fait à noter, tous les experts rencontrés nous ont confirmé que les relations présentées se sont progressivement formées et instituées à partir des années 1990. Certaines ont émergé avant, d'autres un peu après. Pour cette raison, il était ardu de les présenter dans la forme linéaire des chapitres précédents. L'utilité des informations n'en est pas moindre, car elles exposent l'ancrage du positionnement contemporain de l'État envers les FMNE au Canada.

## 10.1 Nouveaux enjeux économiques et repositionnement théorique de l'État

De nouveaux enjeux économiques internationaux se sont institués au cours des années 1990. Ils sont notamment liés à l'accroissement du champ d'opération des FMN, à leurs interactions avec les gouvernements, mais aussi à un changement institutionnel de l'environnement économique et social. La fin du régime soviétique a généré un certain consensus, notamment en Amérique du Nord et en Europe, sur le bien-fondé du régime capitaliste à l'échelle mondiale, dans lequel les entreprises privées, dont les FMN, devaient opérer librement pour le bien-être de tous. On n'a qu'à penser à l'envergure de la thèse de Francis Fukuyama<sup>246</sup> pour se rappeler du mélange d'optimisme et de résignation à l'égard du triomphe du modèle de la démocratie libérale. Pour les États, la mondialisation a créé une dynamique qui semble plus ardue à ralentir qu'à participer pleinement. À juste titre, Deblock et Brunelle (1998 :24) relatent que la libéralisation toujours plus prégnante du commerce et de l'investissement à l'intérieur des frontières étatiques n'a fait que faciliter la propension des États à s'engager dans un processus analogue à l'international.

La mondialisation économique est donc liée aux firmes multinationales, à leur concurrence mondiale et aux efforts soutenus par plusieurs États pour les attirer et en préserver leurs activités sur leur territoire. Caractérisés par le développement rapide des économies asiatiques, notamment la Chine, la financiarisation de l'économie et les technologies de l'information, le rôle et l'autorité des FMN se sont considérablement accrus depuis le début des années 1990, favorisant émerveillement et méfiance à leur égard (Eden, 1994). Ainsi, après avoir mis le pied dans la porte de la mondialisation, bien des auteurs, mais aussi des politiciens, étaient consternés par la rapidité de la recomposition, à l'échelle globale, des stratégies des firmes multinationales et des autres États pour attirer l'investissement et stimuler la production industrielle et la recherche sur leur territoire. Cette mondialisation, dirigée par les dynamiques du marché, semblait avant tout positionner naturellement le

---

<sup>246</sup> *La fin de l'histoire et du dernier homme*, parue en 1992

Canada comme une économie de ressources et l'éloignait de plus en plus des facteurs économiques distinctifs qui caractérisaient les autres pays développés. Le principe de l'avantage concurrentiel des nations, élément central de la thèse de Michael E. Porter, a en outre marqué l'orientation du gouvernement canadien au début des années 1990, et ce, jusqu'à aujourd'hui. Si tous les entretiens réalisés dans le cadre de cette thèse ont affirmé l'importance du principe d'avantages concurrentiels pour l'économie canadienne au regard de l'IDE à partir de cette période, une preuve supplémentaire provient de la série de documents publiée par Affaires mondiales Canada en 2016 qui définit, pour chaque secteur industriel sélectionné, de l'avantage concurrentiel du Canada.

Un regard sur la configuration des politiques économiques de cette dernière période permettra ainsi de présenter les arguments et les facteurs idéologiques qui sont à l'avant-plan de l'application du principe de l'avantage concurrentiel dans les orientations du gouvernement fédéral et les répercussions de ces choix sur les relations avec les FMN étrangères. Nous partons du fait qu'à partir des années 1990 jusqu'à aujourd'hui, ce principe d'avantages concurrentiels entre les États demeure au fondement des objectifs économiques du gouvernement canadien et du mécanisme opérationnel des relations entre le Canada et les entreprises étrangères. Nos entretiens avec des experts gouvernementaux ont permis de dresser un portrait général des actions entreprises par ce dernier pour favoriser la présence et le maintien des FMN au Canada. Ainsi, au-delà des lieux communs, qui seront aussi exprimés dans ce chapitre, un accent est également mis sur les divers mécanismes formels, mais surtout informels, développés durant cette période. Cela permettra en outre de cadrer la vision du gouvernement relative aux IDE, et ainsi de comparer celle-ci par rapport à son évolution.

## 10.2 La préséance de l'avantage concurrentiel

La nécessité, voire l'urgence, d'un changement d'approche gouvernementale au début des années 1990 émanait de la baisse de la compétitivité de l'économie canadienne. Eden et Molot (1993 : 242) rapportaient que les préoccupations du gouvernement, en regard de la

compétitivité de l'économie canadienne, étaient surtout liées à la perte d'emplois manufacturiers au cours des années 1980 et à la détérioration de la performance économique du Canada au début des années 1990. David Barrows (1992), se référant au classement de la compétitivité des pays développés du World Economic Forum, notait que le Canada était passé de la 5<sup>e</sup> position à la 11<sup>e</sup> entre 1991 et 1992. La compétitivité des entreprises, mais aussi de l'État, était en cause. Cette notion de compétitivité, devenue internationale et orientée sur les États, s'associait alors au bien-être socio-économique (Barrows, 1992 : 32). En l'espace de quelques années, la part canadienne de l'IDE à l'échelle mondiale a connu une diminution importante (passant de 11 à 5 p. cent entre le 1992 et 1994), tandis que les États-Unis attiraient, quant à eux, davantage d'IDE (Chapman, 1997).

Pour Michael Porter (1991), le fait que le Canada connaissait une baisse de compétitivité au début des années 1990 découlait du fait que ses paramètres de compétitivité déclinaient comparativement aux autres pays. Le Canada devait donc s'attarder à l'atteinte d'une meilleure performance générale pour y remédier. Pour y arriver, il envisageait une diminution des dépenses de l'État et la création d'un environnement d'affaires propices aux entreprises. Selon Bizberg (2016 :187), les pressions en faveur de la réduction des dépenses au Canada provenaient de trois sources différentes liées à la mondialisation:

*1) la libre circulation des marchandises, qui pousse les économies locales à produire à des coûts similaires à ceux des marchandises importées; 2) la libre circulation des capitaux, qui permet aux entreprises de mettre en œuvre une stratégie globale de production, commerciale et financière capable de sélectionner les meilleures conditions pour ses objectifs; 3) la réaction des élites gouvernementales, qui utilisent la mondialisation comme un instrument programmatique afin de réduire l'intervention de l'État dans l'économie.*

Dans ce contexte, les questionnements sur la notion d'avantages concurrentiels ou encore d'intérêts économiques nationaux se consolidaient dans les milieux politiques et

académiques. La productivité, si chère à Mulroney, était mise de l'avant par plusieurs commentateurs et chercheurs. L'un des plus célèbres à cette époque, Michael E. Porter, a joué un certain rôle dans la réorientation du positionnement du gouvernement canadien vis-à-vis les IDE et les FMNE. Par son ouvrage *L'avantage concurrentiel des nations*<sup>247</sup>, publié d'abord en 1989 en version anglaise, mais surtout par son rapport *Le Canada à la croisée des chemins*<sup>248</sup>, commandé par le gouvernement, l'influence de Michael Porter s'est avérée significative. Ceci, non seulement parce qu'il traitait d'un sujet devenu d'actualité, mais aussi parce qu'il était l'un des premiers à proposer un modèle théorique permettant à la fois aux États et aux entreprises de comprendre la dynamique internationale et d'agir pour en retirer les bénéfices en fonction de leurs intérêts. Voyons d'une part la thèse de ce dernier avant d'en exposer les principales recommandations spécifiques au Canada. Cela nous permettra ensuite de considérer l'évolution de la prise en considération de l'avantage concurrentiel au Canada.

### 10.2.1 La croisée des chemins

Les travaux de Porter sur l'avantage concurrentiel d'une nation portaient du fait que la recherche de tels avantages figurait au centre des préoccupations économiques des États. Porter accordait un avantage concurrentiel à un État lorsque les entreprises y investissaient et y commercialisaient leurs produits en raison de certaines spécificités nationales, lesquelles donnaient des avantages à cet État sur ses concurrents. La concurrence des entreprises étant mondiale, l'avantage ne pouvait qu'être d'ordre national. Dans ce cadre, le but d'un État devait être de stimuler et promouvoir l'investissement et l'innovation afin de permettre aux entreprises nationales et multinationales d'exploiter ses avantages et les dynamiques propres de la concurrence. Porter soutient qu' :

*un pays réussit dans les industries où les avantages domestiques qu'il offre à ses entreprises demeurent valides au-delà de ses frontières et dans les*

---

<sup>247</sup> Version française publiée en 1993.

<sup>248</sup> La translation du modèle de Porter au cas canadien du début des années 1990, qui a été réalisée par Michael Porter pour le compte du BCNI et du gouvernement canadien, suggère que le Canada se situait, au début des années 1990, à la croisée des chemins.

*secteurs où les progrès et les innovations qu'il rend possibles vont au-devant de la demande internationale. À cette échelle, il faut pour réussir, être capable de traduire une position domestique en position globale. Cela implique que les avantages domestiques soient démultipliés et renforcés par une stratégie globale. Un pays réussit dans les industries où certains déterminants nationaux obligent (ou encouragent) les entreprises à être compétitives au niveau global (Porter, 1993 : 74-75).*

La réussite des États se révélait ainsi implicite aux objectifs économiques visant l'atteinte d'un niveau de vie élevé et croissant de ses habitants (Porter, 1993 :6). Les marchés internationaux représentaient les principaux vecteurs de ces dynamiques, tandis que l'État se devait de viser l'innovation, la concurrence et la productivité. L'État devait aussi encourager l'internationalisation des entreprises nationales et diminuer le plus possible les barrières à l'investissement direct étranger (Porter, 1990 : 638).

La productivité de l'exploitation des ressources nationales s'est avérée l'élément central de son modèle, puisqu'elle entraînait un effet positif sur les autres facteurs économiques sous-jacents, tels que la hausse des revenus des citoyens, la diminution des heures travaillées, l'accroissement du revenu national pour le financement des services publics ainsi que la capacité supérieure des entreprises à satisfaire les considérations sociales – santé et sécurité, égalités des chances, respect de l'environnement – liées à leurs activités productives (Porter, 1993 : 6). En cela, l'objectif d'accroissement de la productivité découlait de l'acceptation d'une forme d'autonomie des entreprises par l'État.

Le modèle qu'il proposait créait une sorte de jonction entre l'activité internationale des firmes et l'activité économique nationale, en y sous pesant le rôle positif de l'État vis-à-vis l'innovation et le développement industriel. De plus, Porter a intégré à son modèle l'aspect dynamique de l'économie capitaliste par l'entremise de l'innovation, des changements technologiques et de la recherche d'économies d'échelle qui assure aux entreprises d'atteindre une position avantageuse sur les marchés mondiaux.

*La croisée des chemins* à laquelle Porter faisait notamment allusion dans le cas du Canada, portait spécifiquement sur le rôle du gouvernement canadien dans l'économie et auprès des entreprises. Il distinguait alors deux ordres : d'une part, l'ordre ancien, décrit comme une politique paternaliste du gouvernement fédéral à l'égard des entreprises canadiennes, impliquant les protections tarifaires, subventions et attitudes généralement positives à l'égard d'un rôle prépondérant de l'État dans une économie qui favorise l'insularité économique. D'autre part; l'ordre nouveau, intégré à l'économie mondiale, soumis à la concurrence et aux stratégies des entreprises multinationales. La faible croissance de la productivité au Canada, mis en exergue dans le rapport, constituait la justification d'un changement de l'ancien au nouvel ordre. La nouvelle vision économique de Porter pour le Canada misait donc sur des caractéristiques propres à la dynamique concurrentielle de l'économie mondiale ainsi que sur la plus grande facilité de commercer et d'investir au Canada.

Pour réaliser cette vision, le gouvernement était tenu de créer un environnement avantageux pour toutes les entreprises, canadiennes et étrangères, afin qu'elles puissent exploiter les atouts du Canada, notamment au niveau des ressources humaines et naturelles. Il devait aussi s'attarder sur des moyens pour orienter l'économie canadienne sur l'acquisition d'avantages spécifiques aux entreprises multinationales. Porter (1991 : 92-95) recommandait au gouvernement canadien :

- d'investir plus intensément dans le perfectionnement des ressources humaines;
- de faciliter l'établissement de liens plus étroits entre les entreprises et les établissements d'enseignement;
- d'améliorer le développement et l'adoption de technologies;
- de développer ou renforcer des grappes<sup>249</sup> industrielles;
- d'encourager les efforts d'amélioration de la productivité;

---

<sup>249</sup> Une grappe est un ensemble de branches d'activité reliées par des rapports verticaux ou horizontaux (Porter, 1991 : 63).

- de recourir à la rémunération au rendement, et d'adopter des stratégies plus globales.

Il suggérait enfin une redéfinition des rapports entre les entreprises et l'État, afin que ce dernier axe davantage ses interventions sur la valorisation du secteur privé au Canada, diminue son emprise sur l'économie à travers les sociétés d'État et mette spécifiquement l'accent sur l'atteinte d'avantages concurrentiels pour l'économie canadienne.

Le discours du trône de Brian Mulroney en 1991, ouvrant la troisième session de la trente-quatrième législature du Canada, a été révélateur de la volonté du gouvernement fédéral à s'inscrire dans cette tangente. Le premier ministre se montrait ainsi très clair sur le fait que les pressions économiques au Canada ne provenaient plus des dépenses publiques ou de l'inflation, mais plutôt de la concurrence mondiale. La prospérité pour tous demeurait l'enjeu premier et elle pouvait être atteinte par l'unité nationale, la stabilité et la confiance. Les volets économiques de la prospérité comprenaient la réduction du déficit, la réforme de la fiscalité, le libre-échange et l'accroissement de la productivité. Se félicitant d'un accroissement de la hausse des entrées d'investissements directs étrangers, « clés de la création d'emplois », il réitérait que :

*le seul moyen d'assurer et d'accroître notre prospérité à long terme consiste à améliorer notre productivité dans tous les secteurs de l'industrie canadienne, celui des ressources, celui de la fabrication et celui des services. La productivité, c'est la différence entre la prospérité et l'appauvrissement. Elle est la condition essentielle à notre prospérité et au maintien de nos programmes sociaux. Pour accroître la productivité, il faut un effort concerté de la part des gouvernements, des entreprises, des syndicats et des particuliers, dans toutes les régions du pays.*<sup>250</sup>

Le lien entre la productivité, l'investissement et les firmes multinationales devenait de plus en plus explicite à mesure que les analyses sur les déterminants de la productivité, du commerce et de l'investissement se réalisaient. L'intérêt pour les FMN, surtout dans les

---

<sup>250</sup> Discours du trône, 1991. [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

pays développés, mais de plus en plus dans les pays en développement, était d'ailleurs grandissant. La CNUCED commençait à publier en 1990 ses rapports sur *l'Investissement dans le monde* en plus de mettre sur pied l'année suivante la revue *Transnational Corporations*. Du point de vue académique, quelques auteurs ont eu une influence importante sur la recherche dans ce domaine. L'ascendance de John H. Dunning, devenu responsable du comité scientifique de la publication *Transnational Corporation*, était d'ailleurs palpable, non seulement en ce qui concerne les thèmes de recherche proposés à partir des années 1990, mais aussi les méthodes et les questionnements émergeant sur ce sujet. Un effort notable était déployé pour comprendre et proposer des solutions afin que les États puissent mieux bénéficier des retombées des IDE dans un contexte où leurs actions envers celle-ci devaient intégrer les nouvelles normes économiques mondiales.

### 10.2.2 Le rôle transformateur d'Industrie Canada

C'est d'ailleurs au début des années 1990 que la recherche des avantages des IDE pour le Canada a pris une connotation différente. Le gouvernement s'est mis à s'intéresser plus spécifiquement aux répercussions potentielles de l'intégration économique. Plusieurs documents réalisés par et pour Industrie Canada<sup>251</sup> redéfinissaient le rôle de l'État dans l'optique de bénéficier davantage des retombées des FMN. Sous la direction de Someshwar Rao, Directeur des analyses des investissements stratégiques et de la politique micro-économique, le ministère a instigué une série de recherches, qui mèneront à la publication de 13 volumes par les Presses de l'Université de Calgary entre 1991 et 2006<sup>252</sup>, abordant plusieurs enjeux relatifs aux IDE et aux FMNE. Ces ouvrages se sont additionnés aux études d'Industrie Canada, dont plusieurs ont d'ailleurs porté sur les firmes multinationales, ainsi qu'aux études de la division de la balance des paiements de Statistiques Canada. L'un des objectifs de ces travaux était de mieux comprendre les répercussions des accords commerciaux sur l'économie canadienne. On peut diviser leur contribution en deux catégories; d'une part, l'analyse des changements de l'environnement

---

<sup>251</sup> En 1993, le gouvernement conservateur a intégré Investissement Canada à Industrie Canada. Au printemps de 1994, Investissement Canada a disparu comme organisme indépendant (Eden, 1994 : 18).

<sup>252</sup> Voir Annexe D

international, surtout en ce qui a trait aux FMN étrangères et, d'autre part, des études prospectives, cherchant des avenues d'intervention pour le gouvernement canadien.

Qui plus est, la plupart des études d'Industrie Canada et de Statistiques Canada ne s'attardaient pas seulement à analyser l'IDE au Canada, mais aussi l'investissement direct canadien à l'étranger (IDCE). Ce qu'il importe de retenir de celles-ci, outre les éléments considérés précédemment, est la piètre performance des FMN canadiennes à l'étranger au cours des années 1980 et au début des années 1990 (Chow, 1994), de même que leur bas niveau de réinvestissement à partir des bénéfices réalisés à l'étranger comparativement aux firmes étrangères investissant au Canada (Thibault et Malonikakis, 1994). S'avère aussi notable la diminution du contrôle étranger dans les industries non financières au Canada, qui atteignait un niveau similaire aux années 1950 (Laliberté, 1993), ainsi que la diminution importante des bénéfices réalisés au Canada par les investisseurs directs étrangers dans la seconde moitié des années 1980 (Thibault et Malonikakis, 1994).

Au sujet des IDE au Canada, les constats d'analyse se sont avérés différents. L'étude de Knuble, Legault et Rao (1994 :2) reconnaissait que l'IDE jouait un rôle crucial dans la détermination des avantages comparatifs et dans la position concurrentielle du Canada. Gorecki (1992) notait différents constats qui se constituaient presque d'eux-mêmes : la grande taille des entreprises multinationales était perçue comme facteurs de réussite de l'entreprise; la concentration industrielle n'était plus considérée comme un facteur économique négatif; et la liberté d'action des firmes multinationales renvoyait aux préoccupations relatives à leur rentabilité au Canada et à la situation des travailleurs et actionnaires canadiens.

De nouvelles thématiques de recherche sur les FMN se développaient en fonction de l'évolution du contexte et des objectifs économiques. Jeffrey I. Bernstein (1994) mettait de l'avant la notion de débordement des activités de R et D. Il exposait, à cet égard, le lien entre les dépenses en recherche et développement au Canada et aux États-Unis et l'accroissement de la productivité des entreprises, ce qu'il nommait le débordement

transfrontalier. Il affirmait alors que « les débordements de R et D des États-Unis vers le Canada avaient des retombées plus importantes que les flux inverses. Au Canada, les débordements en provenance des États-Unis permettaient d'abaisser les coûts dans tous les secteurs analysés, sauf dans celui du caoutchouc et du plastique » (Bernstein, 1994 : ii).

Dans la même veine, Donald McFetridge (1995 : 21) soutenait que « la rentabilité ou la compétitivité future des entreprises canadiennes dépendait, dans une mesure cruciale, de l'efficacité des grappes d'innovation internationales ou transfrontalières qui sont en concurrence avec les grappes (surtout nationales) aux États-Unis et dans d'autres grands pays ». Lorrain Eden (1994 : 24) notait que les pressions de la concurrence internationale engendraient un accroissement des échanges intragroupe, en raison de l'effort de rationalisation horizontal et vertical. Knuble et coll. (1994 :3) estimait, dans ce contexte, que l'ouverture des frontières économiques entraînerait une plus grande spécialisation industrielle, et une concentration des actifs dans le secteur des ressources et le secteur financier.

Ces études constataient aussi les changements dans le rôle des filiales au Canada lesquels peuvent être énoncés sous forme de quatre constats. 1) Les stratégies globales des FMN les incitaient à planifier leurs investissements en utilisant leur filiale comme une étape de production dans la réalisation des produits finis. 2) L'ouverture des frontières économiques engendrait une double concurrence, externe, de marché, mais aussi interne, entre filiales d'une même FMN. 3) Les modèles d'entreprises étrangères, notamment japonaises, attiraient l'attention en raison de leur grande efficacité. 4) La question des impôts des sociétés étrangères émergeait en tant qu'enjeu spécifique à leurs activités nationales. Dans ce dernier cas, la question des prix de transfert prit d'ailleurs plus d'importance à partir de cette période.

L'impact de ces constatations fut surtout ressenti dans la proposition des orientations politiques du gouvernement canadien. Il était de plus en plus accepté que la mondialisation accentuait les risques économiques, et que c'était aux entreprises et aux gouvernements de

mettre en place les moyens pour les réduire. Cela commençait par une plus grande maîtrise des actions de l'État envers les FMNE. Pour Vernon (1994), les FMN, quelle que soit leur nationalité, avaient tendance à baser leurs stratégies d'affaires sur les caractéristiques de leurs produits et du marché dans lequel elles évoluaient. Elles visaient avant toute chose l'accès aux marchés et aux ressources, la réduction des risques et la liberté décisionnelle (Behrman et Grosse, 1992). Les gestionnaires des FMNE étaient aussi de plus en plus outillés pour organiser efficacement leurs stratégies d'expansion internationale et misaient alors sur les facteurs permettant de diminuer les coûts de transactions et d'accroître les bénéfices à court et à long terme. Vernon (1994) s'interrogeait alors sur les diverses formes que pouvaient prendre les FMN. Il soutenait notamment que l'influence (traditionnelle) des gouvernements sur les FMNE déclinait (Vernon, 1994). Eden (1994) voyait, dans les changements engendrés par la mondialisation, une nécessité que l'État et les multinationales deviennent partenaire dans la course à l'obtention d'un avantage concurrentiel. Or, cela impliquait des coûts supplémentaires pour les États, découlant de formes diverses de soutien aux vecteurs clés de croissance des FMN.

Dans ces conditions, il apparaissait assez clair, pour ces quelques auteurs passés en revue, que l'État se devait de faire face aux changements en intégrant à son analyse des politiques économiques les facteurs influençant les décisions de réinvestissement dans les filiales. D'ailleurs, tous les discours sur la compétitivité de l'économie canadienne prenaient une telle ampleur à partir de cette période que les pressions devenaient de plus en plus fortes pour que le Canada accueille sa part d'IDE et puisse ainsi profiter des retombées de ceux-ci. Selon Donald G. McFetridge (1995 : 10) :

*la qualité du capital humain dont disposent les entreprises dépend de la qualité du système d'enseignement (exploité, dans une large mesure, par l'État) et des encouragements visant à inciter les employés à améliorer leurs compétences ou à en acquérir de nouvelles. Les conditions qui régissent la disponibilité du financement dépendent de l'ampleur des emprunts du secteur public et de la réglementation du système financier. L'État peut également*

*veiller à l'administration efficace des services qu'il offre et de la réglementation qu'il impose.*

Il proposait que l'État se concentre à améliorer trois types de facteurs de production : le capital humain, le financement et les services publics. Eden (1994 : ii) allait encore plus loin, suggérant au gouvernement d'élaborer une politique d'intégration stratégique des FMNE. Cette politique était accompagnée de diverses mesures visant à stabiliser l'environnement macroéconomique canadien, telles qu'accroître la coopération entre le gouvernement et les FMNE, profiter et offrir des possibilités d'accroissement des flux commerciaux - notamment par la création de zones franches - et miser sur le développement des technologies Canada. Vernon (1994 : 53) proposait quant à lui des orientations politiques plus pratiques, visant notamment à réduire l'importance des exigences en matière de contenu régional au Canada, à donner une plus grande liberté de choix aux FMN dans la répartition de leurs bénéfices nord-américains ainsi qu'à abandonner le recours des États membres aux droits compensateurs liés aux subventions, aux mesures antidumping et autres restrictions appliquées aux frontières.

Ce qu'il importe enfin de retenir de ces études et constats est l'accroissement du nombre de variables entrant en ligne de compte dans l'analyse comparative des avantages de l'intégration économique des FMN. Tous les intervenants cités s'entendaient sur le fait que l'État se devait de jouer un rôle actif auprès des FMN. C'est toutefois ce rôle qui était reconsidéré tout en n'étant pas encore stabilisé. Les FMN étaient perçues comme les principaux agents de la mondialisation. Le désir des membres de la triade, soit les États-Unis, le Japon et l'Europe d'accroître l'intégration économique passait notamment par les FMN. L'émergence de ces nouveaux objectifs a eu un effet sur les relations entre les États et les FMNE ainsi que sur la politique d'investissement du gouvernement au cours des années 1990 et 2000.

### 10.3 L'adaptation des politiques publiques dans une économie mondialisée

Le retour au pouvoir du parti libéral en 1994 n'a pas engendré une remise en compte des changements institutionnels de la période précédente. Le gouvernement Chrétien a poursuivi les démarches d'ajustement et a fermement engagé, à partir de cette période, l'économie canadienne dans le spectre de la mondialisation. Chrétien était d'ailleurs très attaché à la course aux avantages de l'IDE pour l'économie canadienne. Ses actions au cours des deux premiers mandats ont accéléré l'intégration de l'économie canadienne. Il a signé plusieurs traités commerciaux et d'investissement avec des pays développés et en voie de développement. La Loi sur Investissement Canada était maintenue, mais la hausse répétée, au cours de cette période, des seuils d'application permet de percevoir un gouvernement principalement intéressé à des projets d'investissement de plus grande envergure.

À partir du milieu des années 1990, le gouvernement s'est surtout attardé à réviser trois leviers de son action politique dans l'économie : la politique commerciale, la politique d'investissement et la politique fiscale (Eden, 1996). Cette révision a entraîné de nombreux travaux qui ont guidé le ministre des Finances dans l'élaboration de la nouvelle politique fiscale. Les modifications apportées aux politiques publiques ne se sont pas uniquement concrétisées par l'appariement de certaines lois ou politiques aux principes sous-jacents de la mondialisation, elles ont aussi été entraînées par l'intensification de pratiques informelles par certains politiciens et fonctionnaires du gouvernement auprès des milieux d'affaires. Il s'agit donc d'un changement de perception relative à l'esprit même de la mondialisation, dorénavant fondée sur la reconnaissance que les investissements internationaux agissaient comme facteurs de croissance de l'économie. L'attention était axée sur la réglementation ou les conditions diverses pour faciliter l'entrée des FMNE (Deblock et Brunelle, 1998). Le Canada et certaines provinces comme le Québec ont d'ailleurs déployé durant cette période des actions favorisant les exportations et les

investissements. La stratégie des grappes industrielles, sous le gouvernement québécois Bourassa, en est un bon exemple<sup>253</sup>; elle misait sur « *la concertation entre le gouvernement, les patrons et les syndicats afin de permettre au Québec de développer une économie à valeur ajoutée très compétitive lui assurant de tirer profit de la mondialisation* ». Le gouvernement Chrétien a quant à lui formé l'Équipe Canada, dont le mandat était d'effectuer des missions ministérielles pour promouvoir le commerce et l'investissement international<sup>254</sup>.

Une attention particulière était aussi portée à la gestion budgétaire et à la diminution de la dette. Certains ajustements de politiques publiques émanaient d'une reconnaissance des besoins et enjeux des entreprises. Le discours du Trône de 1994 faisait état, à cet égard, d'une volonté que les entreprises canadiennes « adoptent une attitude plus dynamique afin de tirer davantage parti des marchés étrangers ». L'accès des Canadiens aux marchés étrangers était une priorité qui se reflétait dans les diverses ententes commerciales et d'investissement conclu par le Canada<sup>255</sup>.

En ce qui concerne la production industrielle, des interventions visant la création d'emplois à plus long terme se concentraient sur la recherche et le développement, l'accès aux capitaux, le développement technologique et l'accroissement des compétences des travailleurs. Le gouvernement prenait clairement position pour l'emploi et la croissance, et réitérait son rôle nécessaire et essentiel dans l'évolution de la société, notamment en ce qui a trait au maintien de certaines valeurs et à la protection de certaines institutions.

La croissance économique était ainsi associée à trois pans interdépendants de l'activité gouvernementale, soit son intervention auprès des entreprises, ses politiques de sécurité sociale et sa gestion du déficit budgétaire. Cette interdépendance s'inscrivait dans une conception intégrée de l'apport sociétal des entreprises aux fonds publics. C'est dans cette

---

<sup>253</sup> Tiré de <http://bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/evenements/3535.html>

<sup>254</sup> La première mission fut en Chine en 1994. Selon les communications officielles du gouvernement, les retombées de celle-ci ont été estimées à 9 milliards de dollars. Source : Wilson-Smith (1996). « Team Canada Returns Home », *Macleans*'s January 29.

<sup>255</sup> À l'époque, il s'agit des blocs régionaux asiatiques (APEC) et sud-américains (MERCORUR)

optique que Paul Martin, alors ministre des Finances, annonçait dans le discours du budget de 1994, une stratégie favorisant l'innovation dans la nouvelle économie. Selon Martin : « la clé du succès ne consiste pas, pour le gouvernement, à se retirer complètement de l'économie et à se croiser les bras. La clé du succès, c'est un engagement réfléchi et créatif dans l'économie. Ce n'est pas le principe d'une stratégie industrielle qui est mauvais. C'est sa mise en application »<sup>256</sup>.

Martin considérait que certaines entreprises canadiennes ne payaient pas suffisamment d'impôt et qu'il importait que des mesures soient instaurées afin de les empêcher de se servir d'entreprises étrangères affiliées pour échapper aux impôts canadiens. Il soutenait aussi par le fait même l'élimination des échappatoires dans le régime fiscal des sociétés<sup>257</sup>. D'autres mesures présentées par le premier ministre devaient également permettre de générer une croissance économique durable : «

- Le gouvernement travaillera en collaboration avec les provinces à faire aboutir les discussions sur l'harmonisation de la taxe de vente et à remplacer la TPS et les taxes de vente provinciales par une taxe de vente nationale unique;
- Le gouvernement présentera des propositions destinées à renforcer le cadre de l'économie en mettant les législations relatives à la concurrence, à la faillite et au droit d'auteur à jour;
- Le gouvernement proposera la mise à jour de la législation régissant les institutions financières pour qu'elle corresponde aux nouveaux besoins des entreprises et des consommateurs;
- Le gouvernement proposera la modernisation des règles régissant les relations de travail dans le cadre fédéral en modifiant la Partie I du Code canadien du travail;
- Le gouvernement verra, par la réforme de la réglementation, à renforcer et clarifier les exigences, à réduire les délais au minimum et à coordonner les activités entre ministères et entre les ordres de gouvernement;

---

<sup>256</sup> Discours du budget, 1994. <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/index-fra.html>

<sup>257</sup> Ibid

- Le gouvernement tient à assurer le renouveau économique du Canada rural. Il s'attaquera aux problèmes des Canadiens qui y vivent et tiendra compte de leurs besoins particuliers. Le milieu rural est riche en ressources naturelles et humaines, et ses problèmes ne sont pas ceux du milieu urbain. Le gouvernement ira de l'avant, au cours de la nouvelle session, pour que tous les Canadiens bénéficient de la prospérité économique »<sup>258</sup>.

Sur ces orientations politiques à plus long terme, le gouvernement comptait sur les recommandations du Comité du Cabinet sur l'emploi et la croissance. L'une des orientations proposées par ce comité visait : « des investissements stratégiques dans nos jeunes, dans la technologie et dans le commerce »<sup>259</sup>. Des propositions plus précises ciblaient le développement technologique dans l'industrie aérospatiale, les technologies de l'environnement et les technologies clés, telle la biotechnologie<sup>260</sup>.

De nouvelles mesures étaient aussi annoncées afin d'attirer de nouveaux investissements étrangers. Les politiques et les programmes visant à améliorer le climat de l'investissement au Canada étaient considérés comme cruciaux au maintien et à l'attraction des IDE (Cameron, 1998)<sup>261</sup>. Le gouvernement envisageait des réformes réglementaires, l'accès à faible coût au capital, des politiques commerciales et industrielles orientées sur les conditions du marché, un environnement économique stable, un marché du travail flexible et adapté ainsi qu'un régime fiscal concurrentiel (Cameron, 1998)<sup>262</sup>. Ces actions devaient

<sup>258</sup> Discours du budget, 1996. <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/index-fra.html>

<sup>259</sup> Ibid. Ces trois priorités ont d'ailleurs été au centre du discours du Trône de 1996.

<sup>260</sup> Discours du Trône, 1996. [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

<sup>261</sup> Le Canada a été l'un des seuls membres de l'OCDE à imposer le capital des sociétés à un taux relativement élevé (Robert-Anger, Théroux et coll., 2019 : 22). Bien qu'il était reconnu que les entreprises multinationales pouvaient être influencées par les incitatifs fiscaux liés notamment à la recherche et au développement, Cockfield (1998: 40), reprenant la position des économistes plus classiques, soutenait que ces mesures pouvaient aussi détourner les ressources d'un pays et réduire la productivité du capital, nuisant, en définitive, à la participation des États dans l'intégration économique.

<sup>262</sup> Le Canada participait d'ailleurs aux négociations de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). Ces négociations étaient envisagées comme une solution permettant d'accroître la coordination interétatique au niveau des investissements. Ces négociations, qui ont fait couler beaucoup d'encre, valorisaient la protection des investisseurs ainsi que la fluidité des capitaux entre les pays. Les perspectives d'un accord international, fortement influencé par le chapitre 11 de l'ALENA, généraient un lot de confrontation à l'égard des enjeux politiques et économiques touchant les actions des FMN. Comme le rappelle Chapman (1997), « l'un des principaux reproches formulés à l'encontre de l'AMI, est le fait qu'il empêcherait les gouvernements de se servir de la politique

mener à accroître l'accélération des investissements dans les secteurs des technologies de l'information et, accessoirement, à s'entendre avec les autres États sur un cadre normatif apte à régler les investissements internationaux.

D'autres enjeux étaient également soulignés, comme les effets des FMNE sur la concurrence, le respect des normes du travail, de même que sur l'environnement et l'harmonisation de la taxation des entreprises. Dans ce contexte, le gouvernement se questionnait sur la meilleure façon d'inciter les entreprises étrangères à s'installer ou à maintenir leurs activités au Canada tout en respectant les préoccupations qui émanaient d'un contexte général de l'ouverture des marchés, au sein desquels les désirs nationaux d'accroître l'efficacité économique entraient en concurrence avec la préservation du contrôle souverain de leurs politiques (Cockfield, 1998). Les changements dans l'environnement économique mondial suivant l'ALENA et l'OMC alimentaient alors les réflexions sur la politique fiscale canadienne.

C'est dans ce contexte que le ministère des Finances a mis en place, en mars 1996, le Comité technique de la fiscalité des entreprises<sup>263</sup>. Ce dernier recevait le mandat de proposer des mesures pour :

- améliorer le régime fiscal afin de promouvoir la création d'emplois et la croissance économique dans une économie ouverte;
- simplifier l'imposition du revenu des sociétés pour en faciliter l'observation par les contribuables ainsi que l'administration par Revenu Canada;

---

d'investissement pour promouvoir les objectifs de la politique industrielle comme la création d'emplois, l'encouragement des exportations, les transferts de technologie et la propriété nationale ».

<sup>263</sup> Le rapport du comité précise en avant-propos que : « L'évaluation de la fiscalité des entreprises à laquelle le Comité s'est livré s'inscrit dans le droit fil des rapports de grande envergure consacrés au régime fiscal canadien, notamment le rapport Carter de 1966, qui devait déboucher sur une réforme de la fiscalité. Les études menées antérieurement avaient conclu que, pour favoriser au maximum la croissance économique, la création d'emplois et l'équité, la fiscalité des entreprises devait se caractériser par une large assiette et les taux d'imposition les plus bas possibles. Ces deux caractéristiques devaient permettre au régime fiscal d'appliquer un traitement neutre aux diverses activités des entreprises et un fardeau fiscal analogue à des investissements similaires, de manière que les entreprises cherchent à exploiter les possibilités de croissance économique et de création d'emplois sans accorder une importance exagérée aux considérations d'ordre fiscal. Les réformes fiscales de 1972 et de 1986-1987, qui ont fait suite à ces examens, ont rendu le régime fiscal plus neutre ».

- renforcer l'équité du régime fiscal en veillant à ce que toutes les entreprises participent au financement de la prestation des services gouvernementaux.

Plusieurs documents de travail ont été rédigés à cette fin. Deux études portant sur l'influence de la politique fiscale sur les investissements étrangers retiennent l'attention : celle de Williamson, Garland et Anderson sur l'imposition des investissements en provenance de l'étranger, ainsi que celle de Cummins, sur les effets du régime fiscal sur les multinationales américaines et leurs filiales canadiennes. Ces deux études reconnaissent d'emblée le rôle des investissements étrangers dans le développement économique du Canada. Les bienfaits des IDE sont explicités de plusieurs manières, soit par l'augmentation de l'impôt payé sur les bénéfices, l'accroissement des revenus par les taxes indirectes et les impôts sur le revenu des travailleurs, en plus des effets d'entraînement du développement économique. Cummins (1996 : 3) note, à cet égard, que les « multinationales arrivent à surmonter progressivement les barrières commerciales et sont en mesure d'obtenir des avantages sensibles sur le plan de la production et de la fiscalité en substituant, par exemple, du capital étranger au capital national ». Ainsi, leur capacité à transférer leurs activités économiques sous d'autres juridictions devenait une préoccupation nationale, puisque c'était, ni plus ni moins, la performance générale de l'économie canadienne qui était en jeu.

Williamson, Garland et Anderson (1996) de même que Cummins (1996) insistaient sur la prise en considération du régime fiscal dans le processus décisionnel des entreprises, et, par extension, sur la nécessité d'en revoir les principes pour instaurer une politique d'investissement compétitive. L'étude de Cummins estimait notamment « qu'une hausse de l'imposition du capital entraînait une augmentation de 10 p. cent du prix relatif du capital intérieur, et se traduirait par une diminution d'au moins 10 p. 100 du ratio du capital intérieur au capital étranger en régime permanent » (Cummins, 1996 : 30). Il soutenait que les FMN américaines étaient en mesure de substituer assez facilement les facteurs entre la société mère et les filiales canadiennes<sup>264</sup>, notamment en ce qui a trait au capital fixe. Dans

---

<sup>264</sup> Sauf dans le cas du travail.

ce contexte, la recherche d'une politique fiscale optimale devait de plus en plus prendre en considération la dynamique de l'affectation des facteurs de production (Cummins, 1996).

Cummins (1996) recommanda en premier lieu l'élaboration d'une politique fiscale prenant en considération les régimes fiscaux des autres pays poursuivant des politiques d'attraction de l'IDE en concurrence au Canada. L'étude de Williamson, Garland et Anderson proposait une série de mesures pour réduire le fardeau fiscal des entreprises étrangères, notamment par la réduction ou l'élimination des retenues d'impôt sur les dividendes entre sociétés, ou alors par l'élimination de la double imposition découlant des règles nationales de capitalisation restreinte<sup>265</sup>. Pour ces auteurs, les mesures devaient a priori répondre à plusieurs objectifs implicites du gouvernement, à la fois à l'égard de la promotion du développement économique, de la création d'emploi et de la protection de l'assiette fiscale canadienne, ainsi qu'à la neutralité du régime fiscal et au respect du principe de non-discrimination envers les entreprises étrangères (Williamson, Garland et Anderson, 1996).

### 10.3.1 Les conclusions du rapport Mintz

Le Comité technique de la fiscalité des entreprises a finalement déposé le rapport Mintz en décembre 1997. D'entrée de jeu, il reconnaissait que le contexte des années 1990 était nouveau en regard de l'analyse de la fiscalité canadienne. Il soulignait le fait que les changements technologiques modifiaient les conditions futures de la croissance. Le rapport stipulait que le régime canadien n'était pas compétitif en ce qui concerne l'imposition des bénéfices des entreprises. Les auteurs (Rapport Mintz, 1997 : 1.8) insistaient d'ailleurs sur le fait que :

*le Canada ne peut se permettre de négliger ces réalités internationales. La relative prospérité dont nous jouissons à l'heure actuelle est tributaire de la créativité et du talent des Canadiens et Canadiennes qui ont su innover, s'adapter et vendre des produits et services à l'échelle mondiale, dans un climat sain facilité par l'action des pouvoirs publics. Nous avons appris à*

---

<sup>265</sup> Il importe de préciser que l'étude de Williamson et coll. porte spécifiquement sur les retenues d'impôt et la capitalisation restreinte.

*nos dépens que les tentatives déployées par les gouvernements pour appuyer des activités dans lesquelles le Canada ne jouissait d'aucun avantage comparatif ne permettaient pas de créer des emplois ni une croissance économique durable. C'est lorsqu'ils se spécialisent dans la production des biens et services à l'égard desquels ils disposent d'un avantage comparatif que les Canadiens et Canadiennes réussissent le mieux. La meilleure stratégie que puissent adopter les gouvernements pour appuyer l'initiative au Canada consiste à aider les entreprises canadiennes à exploiter leurs créneaux sur les marchés mondiaux, plutôt que d'appuyer des entreprises inefficaces qui ne sauraient soutenir la concurrence internationale dans l'économie contemporaine. La meilleure fiscalité des entreprises est donc celle qui permet aux entreprises et aux entrepreneurs canadiens de définir et de produire les biens et services à l'égard desquels ils sont concurrentiels sur les marchés internationaux. La neutralité du régime et les taux d'imposition concurrentiels sur le plan international sont des caractéristiques essentielles qui, de l'avis du Comité, devraient les inspirer dans la recherche de l'efficacité, de l'équité et de la facilité d'observation du régime fiscal des entreprises au Canada.*

Les recommandations du rapport visaient à rendre le régime fiscal canadien plus concurrentiel, en intégrant la recherche d'un équilibre entre la diminution des charges fiscales aux entreprises et l'apport équitable de revenu pour le gouvernement. Pour ce faire, le rapport proposait de réduire le taux d'imposition des bénéfices des entreprises ainsi que les coûts d'observation des dispositions fiscales, de faire subir les prélèvements fiscaux non liés aux bénéfices aux entreprises les plus concernées et d'améliorer la coordination intergouvernementale des régimes canadiens (Rapport Mintz, 1997).

### 10.3.2 Le Canada au 21<sup>e</sup> siècle

Parallèlement à la révision du régime fiscal, les fonctionnaires à Industrie Canada se montraient soucieux du positionnement économique canadien, notamment à l'égard de ce qu'ils nommaient « la transformation radicale des paramètres de l'économie »<sup>266</sup>. Ils entreprenaient en 1998 une série d'études sur le Canada au 21<sup>e</sup> siècle, afin de faire ressortir les enjeux et facteurs clés au succès de l'économie à l'aube du nouveau millénaire. Trois de ces études, portant spécifiquement sur l'investissement, avaient une double fonction. D'abord, les prémisses sur lesquelles se fondaient leurs propositions nous renseignent sur la compréhension qu'on avait à cette époque des changements en marche. Ensuite, leurs propositions en tant que telles s'inscrivent dans une optique d'intervention de l'État qui inclut les relations avec les FMNE. À ce titre, elles confirment la nécessité qui pressait le Canada à s'engager pleinement dans la mondialisation économique, notamment en poursuivant des politiques d'ouverture face aux IDE. Voyons donc un peu plus en détail ces études et de quelle manière, par la suite, le gouvernement canadien a modulé sa politique d'investissement jusqu'à aujourd'hui.

Bradford J. De Long, de l'Université Berkeley, a été le premier auteur de la série d'études sur *Les tendances mondiales : 1980 à 2015 et au-delà*. Son analyse prospective part des tendances sous-jacentes de l'économie mondiale, soit l'accroissement de l'intégration économique internationale – la mondialisation – et le ralentissement de la productivité. S'intègre à celles-ci le progrès technologique, qui accélérât les activités économiques axées sur le savoir, l'accentuation de la lutte pour l'acquisition et le contrôle des ressources, ainsi que les modifications du marché du travail. De Long (1998) insiste sur le fait que ces facteurs complexifiaient le processus de mondialisation et qu'ils généraient des incertitudes croissantes en ce qui a trait aux perspectives économiques qui s'offraient au Canada. Le contexte apparaissait alors différemment de la phase d'internationalisation des échanges d'avant la Première Guerre. L'ampleur de la mondialisation se caractérisait alors par une

---

<sup>266</sup> Préface de la collection - LE CANADA AU 21<sup>e</sup> SIÈCLE, No 1 Tendances mondiales : 1980-2015 et au-delà, 1998, p1.

intégration plus profonde des économies nationales, notamment par l'accroissement du mouvement des flux financiers internationaux.

De Long (1998) soutenait que la mondialisation pouvait avoir un effet marqué sur la croissance économique nationale si l'État mettait en place des politiques économiques prudentes, en ligne avec les enjeux des entreprises qui se concurrençaient sur le marché mondial. Il admet qu'elle pouvait engendrer des effets plus indésirables, comme une diminution de l'influence des politiques économiques nationales ou encore une déstructuration du mouvement ouvrier. Pour lui, ces effets créaient de nouvelles dynamiques sociopolitiques, telles que: la stagnation des revenus de l'État et des travailleurs, la difficulté grandissante à maintenir les politiques sociales-démocrates, la réduction des attentes et l'accroissement de la méfiance envers les gouvernements et les divers partis politiques. Sur les enjeux économiques, De Long (1998 : 3), envisageait deux choix pour les gouvernements, soit :

1. continuer l'intégration du marché des capitaux avec le marché mondial dans son ensemble et tirer parti des avantages de l'intégration financière internationale au prix de cycles économiques plus importants et d'une plus grande vulnérabilité aux crises financières internationales;
2. imposer des mesures de contrôle sur les capitaux et, d'une manière ou d'une autre, sacrifier les avantages de l'intégration financière internationale dans l'espoir de modérer le cycle économique mondial.

Il concluait que la volonté du Canada de générer des conditions économiques gagnantes pour assurer la prospérité du pays devait ainsi miser sur l'investissement, notamment les IDE.

Pour Ronald Giamarrino, de l'Université de la Colombie-Britannique, auteur de la seconde étude, l'investissement était considéré comme un agent de croissance de la productivité et de la production. Giamarrino (1998 : iii) liait d'ailleurs la faible productivité à la diminution générale de l'investissement, notamment dans la recherche et le

développement, ainsi qu'à l'évolution de la structure industrielle canadienne, qui n'a pas su s'intégrer au domaine de pointe à valeur ajoutée. S'il considère en outre que les meilleures décisions d'investissement s'effectuent par la réponse aux mécanismes des marchés, Giamarrino (1998) soutenait que le rôle de l'État se limite, dans ce cadre, de mettre en place des politiques et infrastructures qui tiendront compte à la fois des avantages et des inconvénients de la mondialisation. Les défis énumérés par Giamarrino étaient nombreux, mais se résolvaient chaque fois de la même façon, soit par une intervention directe de l'État sur les mécanismes générateurs de retombées sur l'investissement. Il notait que sur le plan politique, le problème qui se posait au Canada était celui de soutenir l'investissement du secteur privé et d'effectuer simultanément certains choix sur le plan des politiques sociales (Giamarrino, 1998 : 21). Dans un monde où la mobilité des facteurs tendait à concentrer les investissements dans les sources de rendements les plus élevés, il conseillait d'arrimer les choix politiques aux objectifs de compétitivité des entreprises canadiennes.

La troisième étude, réalisée par Ronald Daniels de l'Université de Toronto, portait d'ailleurs sur le rôle des politiques-cadres en tant qu'instrument de compétitivité. Les diverses pressions exercées par l'environnement économique international exigeaient des solutions adaptées. Pour Daniels (1998 ii), il s'agissait de rendre le contexte institutionnel et politique concurrentiel par une articulation de quatre paramètres :

- 1) Un gouvernement et une monnaie stable;
- 2) Une administration publique dynamique, mais de taille modeste qui serait ainsi moins vulnérable aux tactiques de recherche de rente des groupes d'intérêts;
- 3) Des investissements élevés en éducation;
- 4) Des politiques d'encadrement qui réduisent les coûts de transaction sur les marchés.

La clé du succès pour contrer les défis de la mondialisation était, pour Daniels (1998 : 2), de « structurer les arrangements institutionnels pour qu'ils offrent aux entreprises une incitation à effectuer des investissements risqués, mais dont les rendements à long terme sont élevés ». Il ajoutait à ce titre qu'il était de la responsabilité du gouvernement de

faciliter l'efficience et la rapidité d'adaptation de l'économie canadienne. Daniels (1998) soutenait que les changements institutionnels apportés par le gouvernement canadien au régime fiscal, à la politique commerciale, ainsi qu'à la législation sur la concurrence et la propriété intellectuelle s'étaient alignés aux attentes des milieux d'affaires à l'égard des perspectives de marché mondial. Il proposait néanmoins que le gouvernement voit à mettre en place un ensemble plus vaste d'arrangements entre les divers membres de la société (travailleurs, entreprises, ONG, provinces), en plus de décentraliser certaines responsabilités politiques. Cela incluait le partage des pouvoirs au sein de la fédération ainsi que des initiatives de privatisation plus audacieuses et le besoin de concevoir des modes d'intervention gouvernementale plus nuancés, plus disciplinés et moins hostiles aux marchés que précédemment (Daniels, 1998 : 33).

En somme, les trois auteurs s'entendaient sur le fait qu'il est illusoire pour le gouvernement canadien de tenter de sélectionner des gagnants, c'est-à-dire les entreprises ou les secteurs d'activités ayant le plus de potentiel économique à long terme. L'approche privilégiée misait avant tout sur les facteurs de succès intervenant dans les décisions des entreprises en réaction aux conditions dynamiques du marché mondial. Ils ciblaient la réduction de la taille de l'administration publique et des finances publiques ainsi que la hausse des investissements des entreprises, surtout dans les domaines procurant des avantages pour celles-ci, associée à de nouveaux incitatifs fiscaux et une meilleure prise en compte de l'activité économique par les communautés (individus, entreprises, organismes de la société civile, gouvernements provinciaux).

Il est surprenant de constater le peu de mentions distinctives des IDE et des FMNE dans les trois études en question. La notion d'investissement direct étranger était plutôt insérée dans la conception élargie des entreprises canadiennes ou étrangères. L'absence de distinction entre ces deux types d'entreprises est d'ailleurs une tendance de fond des analyses de cette période qui s'attardaient à examiner, sur le plan domestique, les effets des facteurs qui entraînaient la croissance des entreprises et de l'économie en général. La firme multinationale, étant entremêlée dans l'analyse des pressions de la mondialisation sur

l'État, ne paraissait donc plus comme un élément significatif au niveau analytique. Mais elle n'en demeurait pas moins au centre des préoccupations, cette fois à cause de ses capacités supérieures à entraîner les effets recherchés.

Plusieurs autres études réalisées par Industrie Canada, à la fin des années 1990, notaient également la modification des politiques publiques orientées sur les facteurs du marché et sur la perception générale des effets des IDE dans l'économie. L'un des points importants à cet égard est l'intégration de la notion de concurrence entre les États au sein de la formation des politiques publiques, dans une perspective d'attraction de l'IDE. Il importait, dans ce contexte, que les principes théoriques relatifs aux avantages économiques des IDE au Canada soient établis empiriquement. De nombreux experts ont d'ailleurs confirmé la prévalence des résultats empiriques pour justifier la position du gouvernement à l'égard des IDE. La fin des années 1990 a donc été riche en études de cas cherchant à comprendre l'effet de l'ouverture des frontières au commerce et à l'investissement sur les objectifs économiques des États. Au Canada, Industrie Canada a continué ses recherches en ce sens. Cette tendance est aussi présente dans la revue *Transnational Corporation*, qui publia majoritairement, à partir de la fin des années 1990, des études empiriques sur les FMNE et les États.

Les analyses s'attardaient surtout à mesurer l'effet des IDE sur la croissance et la productivité, le lien entre IDE et commerce et la formation intérieure du capital. Elles se basaient sur certains constats établis dans la littérature. Les études de Brainard (1997) et de Feinberg (1998) ont souvent été reprises pour comparer les données empiriques au Canada<sup>267</sup>. Leurs résultats montraient le caractère positif de l'ouverture des frontières canadiennes sur certains mécanismes économiques fondamentaux, comme l'emploi et la formation du capital au Canada, mais elles n'indiquaient pas comment les changements

---

<sup>267</sup> Brainard (1997) établissait un lien entre les activités de production des FMN à l'étranger et l'importance des coûts de transaction relatifs aux transports et aux obstacles commerciaux. Il constatait aussi que l'activité de production des FMN était plus importante lorsque les marchés, nationaux et étrangers, présentaient des similarités. Feinberg et coll. (1998) s'intéressaient au lien entre l'intégration des marchés américain et canadien et la dynamique de l'emploi. Il releva notamment que l'ouverture des frontières après l'ALE avait accru l'emploi et les actifs des FMN américaines au Canada.

observés dans l'activité des filiales étrangères au Canada influençaient l'activité générale au Canada (Hejazi et Pauly, 2002 : 16).

Sur le plan politique, il perdurait encore des préoccupations dues à des perceptions, parfois anciennes, des effets de l'IDE sur l'emploi, la productivité, les exportations et la formation du capital au Canada. Les IDE entrants continuaient d'être perçus comme un facteur de substitution au commerce tandis que les IDE sortants permettaient de réduire les exportations (Hejazi et Safarian, 1999). Pour Gera, Gu et Lee (1999), des questions demeuraient aussi en suspens sur les retombées des activités des FMNE au Canada sur la productivité, le transfert technologique et la croissance des exportations. Trois études effectuées par Industrie Canada au tournant des années 2000 présentent des résultats basés sur une analyse des données empiriques propres au Canada.

L'étude de Hejazi et Safarian (1999) visait à montrer le lien entre les IDE entrants et sortants et l'augmentation du commerce ainsi que des exportations. Une quantité élevée d'IDE entrant et sortant était, pour ces auteurs, considérée comme positive de façon générale, bien qu'elle puisse entraîner des effets négatifs sur certaines industries. Les deux auteurs en concluaient :

*étant donné que les hausses des IDE sortants stimulent les exportations canadiennes et que, en outre, l'impact sur les exportations est plus important que l'augmentation des importations découlant de l'IDE entrant, il est probable que l'emploi au pays sera plus élevé en conséquence de liens plus étroits entre le Canada et l'économie mondiale au niveau de l'IDE (Hejazi et Safarian, 1999 : 61).*

Dans une autre étude, Gera, Gu et Lee (1999) se sont penchés sur les liens entre l'IDE, la croissance et la productivité. Ils sont arrivés à la conclusion que les IDE entrants avaient tendance à abaisser le coût de production et qu'ils étaient un vecteur de modification de la structure de production en concordance avec les conditions du marché. Cela laissait entendre, selon eux, qu'une ouverture aux IDE assurerait une mise à niveau plus active des

facteurs de production canadiens. En outre, ils insistaient sur le fait que la R et D au Canada était devenue de plus en plus interdépendante à l'échelle internationale. La productivité et la compétitivité exigeaient, dans ce cadre, que les entreprises canadiennes investissent davantage en recherche et développement (R et D) afin d'être en mesure de capter les avantages de la R et D provenant de l'étranger (Gera, Gu et Lee (1999 :36).

Enfin, en cherchant à comprendre le lien entre les IDE et la formation brute de capital fixe, Hejazi et Pauly (2002 :14) ont conclu que les IDE entrants constituaient généralement un gain positif pour l'ensemble de l'économie, tandis que les IDE sortants n'avaient pas d'impact statistiquement significatif sur la formation de capital au Canada. Cette relation était d'ailleurs plus prononcée avec les États-Unis qu'avec tout autre pays. Les auteurs notaient toutefois que certains IDE en provenance des États-Unis provoquaient des effets négatifs sur la formation brute de capital au Canada. Ils proposaient de ne pas décourager les transferts d'activité des firmes à plus faible valeur ajoutée, en raison de l'inefficience des mesures visant à conserver des industries à bas salaire. Selon eux, le lien entre l'IDE et le commerce international, la formation brute de capital fixe, l'emploi, la productivité, la balance des paiements et le bien-être en général étaient suffisamment démontrés pour ne pas empêcher l'ouverture aux IDE.

Ces trois études se montraient unanimement positives envers l'ouverture du Canada aux IDE, entrants et sortants. Les auteurs faisaient remarquer que l'IDE était habituellement significatif dans la littérature sur le plan de l'efficience, de la production et du transfert des technologies, servant de courroie de transmission à l'instauration des conditions économiques nécessaires à la poursuite des objectifs généraux du gouvernement. Or, les changements institutionnels des années 1990 forçaient le Canada à revoir les prémisses de ses interventions économiques selon une perspective au sein de laquelle les IDE ne représentaient plus la menace jadis perçue. La diminution nette des stocks d'IDE comparativement au PIB depuis les années 1980, la diminution relative des IDE entrant au Canada par rapport aux autres pays développés, l'accroissement du stock d'IDE sortant,

ainsi que la reconnaissance des incidences positives de l'ouverture aux investissements pour l'économie canadienne, favorisait une acceptation consensuelle à leur égard.

## 10.4 La politique d'investissement au 21<sup>e</sup> siècle

À partir de la fin des années 1990, la réaction du gouvernement libéral canadien à l'égard de l'IDE et des FMNE suivra les recommandations des recherches menées par Industrie Canada durant les années 1990. C'est d'ailleurs à cette époque que le gouvernement canadien a réellement affirmé la prise en compte de l'avantage concurrentiel au Canada. Rappelons quelques actions et orientations poursuivies par ce dernier.

Dès 1998, le gouvernement Chrétien misa sur le principe d'égalité des chances<sup>268</sup> en priorisant l'acquisition de connaissances et de compétences des jeunes canadiens, notamment sur le plan technologique. Chrétien avait, à cet égard, mentionné un an auparavant qu'il « ne pourrait y avoir ni plus grand projet canadien en vue du prochain millénaire, ni meilleur rôle pour le gouvernement que celui d'aider les jeunes Canadiens à se préparer à entrer dans la société axée sur l'information du siècle prochain »<sup>269</sup>. Cette orientation s'inscrivait dans le contexte où le capital humain était reconnu par le gouvernement comme un avantage comparatif à long terme pour le Canada. D'ailleurs, dans la perception du ministre des Finances Paul Martin, les forces du Canada se trouvaient non seulement dans l'abondance de ressources naturelles, mais aussi dans ses capacités techniques et ses ressources humaines compétentes. Chrétien faisait quant à lui un lien entre le succès économique et les qualités intrinsèques de la population canadienne<sup>270</sup>. Soutenant que : « l'avenir appartient aux sociétés dont l'économie est saine, à celles qui investissent dans la connaissance, l'éducation et l'innovation; à celles dont la population est en bonne santé, dont les enfants sont bien préparés à faire leur apprentissage, et à celles qui

---

<sup>268</sup> Stratégie canadienne pour l'égalité des chances, février 1998.

<sup>269</sup> Citation prise dans Ministère des Finances 1998, Stratégie canadienne pour l'égalité des chances, page 2.

<sup>270</sup> Qu'il définissait comme instruits, innovateurs et ouverts aux idées nouvelles, ayant le sens du partage et de l'entraide, bilingue, multiculturel et apte à composer avec nos différences et notre diversité, et à en faire des atouts.

ont pour objectif d'assurer une qualité de vie élevée à tous leurs citoyens »<sup>271</sup>, il continuait de viser la croissance et l'emploi en encourageant l'IDE dans les industries du savoir. La mondialisation ne signifiait donc pas que l'État devait se soustraire de responsabilités envers la population. Le gouvernement se voyait plutôt comme un meneur afin que la population canadienne puisse profiter des occasions qu'elle pouvait offrir.

La création de partenariats entre les secteurs privé et public était aussi priorisée afin d'accélérer l'innovation. Pour le gouvernement, la recherche et le développement constituait le fondement de la réussite économique du Canada. Les objectifs d'équité sociale du gouvernement se traduisaient par la responsabilité du gouvernement à faire en sorte que tous aient une chance véritable de participer à la croissance de l'économie. Le gouvernement concevait que sa responsabilité était de « veiller à ce que le Canada développe et renforce ses atouts dans une économie mondiale de plus en plus compétitive et interdépendante »<sup>272</sup>. Il créait, en 1999, deux fonds destinés à stimuler la recherche publique et encourager les plus jeunes à acquérir les compétences nécessaires pour les emplois d'avenir. Pour Chrétien, ces gestes correspondaient au « rôle capital des États dans l'appui à la science, à la technologie et à la création du savoir »<sup>273</sup>. Dans le discours du budget du nouveau millénaire, Paul Martin réitérait aussi l'engagement du gouvernement envers le soutien à l'innovation et l'acquisition des compétences, tout en assurant une saine gestion financière des comptes de l'État. Selon Martin :

*De nos jours, la puissance d'un pays se mesure non pas en fonction des armes qu'il brandit, mais des brevets qu'il génère; non pas par le territoire qu'il contrôle, mais par les idées qu'il avance; non pas seulement par la richesse de ses ressources naturelles, mais aussi par la richesse de ses ressources humaines. Dans un tel monde, les pays prospères seront ceux qui auront su se doter d'une culture de l'innovation. Ce seront ceux qui apportent non seulement de nouvelles connaissances, mais les produits de ces connaissances, rapidement, aux marchés. Notre but, comme nation, est de*

<sup>271</sup> Discours du Trône, 1999. [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

<sup>272</sup> Discours du budget, 1999. [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

<sup>273</sup> Discours du trône, 1998. [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

*montrer le chemin. Notre but doit être de susciter un esprit d'entreprise qui incite les gens à voir plus loin et plus grand, et qui les encourage à considérer le monde comme leur marché et le Canada, comme l'endroit où ils veulent vivre. Comme pays, nous sommes beaucoup mieux placés que la plupart pour exploiter les possibilités qu'offre le XXI<sup>e</sup> siècle.*<sup>274</sup>

Dans cette mouvance, le gouvernement annonçait en 2002 la *Stratégie d'innovation du Canada*, qui comprend deux documents : *Atteindre l'excellence : investir dans les gens, le savoir et les possibilités* et *Le savoir, clé de notre avenir : le perfectionnement des compétences au Canada*. L'engagement du gouvernement était alors fermement ancré dans l'innovation et la genèse de main-d'œuvre hautement qualifiée. Le ministre des Finances<sup>275</sup> réitérait en 2003 que « notre prospérité économique, notre qualité de vie et notre niveau de vie sont tributaires de notre capacité de demeurer à l'avant-garde mondiale de l'innovation et de l'apprentissage, et d'attirer les investissements et des gens de talent, soit les qualités propres à un véritable « tigre du Nord ». Le savoir est l'atout le plus précieux de l'économie d'aujourd'hui »<sup>276</sup>.

Le volet fiscal et réglementaire de la politique canadienne visait aussi à rendre l'économie plus compétitive. Le ministre des Finances proposait pour une première fois en 1999 de revoir le régime d'imposition des sociétés afin qu'il soit plus aligné sur la concurrence internationale. Pour Paul Martin, la croissance future dépendait d'un régime fiscal compétitif pour les entreprises canadiennes et étrangères. Selon lui : « si nous voulons libérer les énergies créatrices de notre économie, si nous voulons encourager l'innovation et stimuler la création d'emplois, nous devons réduire ces taux d'imposition, afin que nos compagnies puissent livrer une vigoureuse concurrence »<sup>277</sup>. Jean Chrétien soutenait l'apport « d'une réglementation intelligente pour réaliser le bien commun et créer un climat susceptible d'attirer l'investissement et de susciter la confiance des marchés »<sup>278</sup>. Son

<sup>274</sup> Discours du budget, 2000. <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/index-fra.html>

<sup>275</sup> John Manley est devenu le ministre des Finances en 2003.

<sup>276</sup> Discours du Budget, 2003. <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/index-fra.html>

<sup>277</sup> Discours du Budget, 2000. <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/index-fra.html>

<sup>278</sup> Discours du Trône, 2001, [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

ministre des Finances, clamant être revenu à l'ère des surplus budgétaires, annonçait en 2000 une réduction de 21 p. cent du taux de l'impôt des sociétés, appliquée de façon graduelle aux grandes sociétés. Trois ans plus tard, réitérant l'incidence négative des impôts sur les décisions des investissements étrangers et canadiens au Canada, et donc sur l'avantage concurrentiel du Canada, d'autres baisses d'impôt étaient annoncées.

Enfin, la promotion du commerce et de l'investissement demeurait un aspect important de la stratégie économique du gouvernement. Cette stratégie se constituait dans une promotion de l'ouverture aux marchés mondiaux. Au niveau de l'investissement, les IDE sortants et entrants étaient considérés comme des facteurs de prospérité et de compétitivité de l'économie. L'IDE était préféré aux investissements de portefeuille, puisqu'il était généralement plus stable et signifiait des utilisations plus productives, qui permettent d'engendrer des gains d'efficacité. Au début des années 2000, Frédéric Beauregard-Tellier (2004 :2) de la Bibliothèque du Parlement soutenait que l'analyse des IDE au Canada révélait « une vitalité et une maturité croissante de la part des entreprises et de l'économie canadienne en général, ce qui témoigne de la participation accrue du Canada à l'économie mondiale intégrée ». Les fusions et acquisitions prenaient de plus en plus d'importance. Ayant presque triplé en un peu plus de 10 ans<sup>279</sup>, les IDE entrant au Canada se concentraient presque majoritairement dans les secteurs de l'énergie, des minéraux et de la finance, tandis que les entreprises canadiennes investissaient à l'étranger, principalement aux États-Unis, également dans les secteurs de la finance, des assurances, de l'énergie et des minéraux (Beauregard-Tellier, 2004).

#### 10.4.1 L'enjeu de la sécurité nationale

L'enjeu politique de l'investissement étranger au Canada, qui avait très peu évolué depuis les années 1990, redevint d'actualité au milieu des années 2000. Une série de prises de contrôle d'entreprises canadiennes par des étrangers remit en considération la notion d'intérêt national (Holden, 2007). Pour Andrew Kitching (2005), l'accroissement des

---

<sup>279</sup> Passant de 130 milliards à 349 milliards entre 1990 et 2002 (Beauregard-Tellier, 2004).

fusions et acquisitions d'entreprises canadiennes dans des secteurs stratégiques, comme les ressources naturelles, ainsi que les événements du 11 septembre 2001, ont motivé la décision du ministre de s'arrimer aux pratiques des autres pays, comme les États-Unis. Pour une des premières fois depuis vingt ans, le gouvernement envisageait une mesure supplémentaire de protection. Le projet de loi C-59, déposé en chambre en 2005 par le ministre de l'Industrie David L. Emerson, visait à inclure une clause relative à la sécurité nationale. Le projet de loi était surtout considéré comme une réponse à l'accroissement d'investissements d'entreprises d'État chinoises au Canada et aux États-Unis. Kitching (2005) soutient à cet effet que les États-Unis avaient fait pression auprès du Canada afin qu'il bloque les acquisitions d'entreprises canadiennes par des intérêts chinois dans le secteur de l'énergie. Cette loi devait permettre au gouvernement d'évaluer les projets d'investissements étrangers selon des critères autres que l'avantage net pour le Canada, relatifs cette fois aux enjeux de sécurité. Le projet de loi était toutefois remis en question, puisque malgré ses dispositions et son objectif, aucun projet d'investissement étranger n'avait été bloqué par le ministre de l'Industrie depuis son entrée en vigueur<sup>280</sup>. L'élection du gouvernement conservateur en 2006 n'a fait que retarder les dispositions du projet de loi.

À la suite de l'élection du parti conservateur en 2006, le gouvernement a déployé une politique économique plus conservatrice, misant sur l'allègement général du fardeau fiscal des particuliers et des entreprises, ainsi que sur un programme d'infrastructures et d'investissements dans la recherche et l'innovation. La Stratégie canadienne en matière de sciences et de technologies incluait un rehaussement de la protection des droits de propriété culturelle et intellectuelle au Canada<sup>281</sup>. Le gouvernement Harper a aussi adopté une approche plus décentralisée en matière économique auprès des provinces canadiennes, tout en visant une certaine harmonisation de la réglementation en matière de commerce, d'investissement et de mobilité de la main-d'œuvre.

---

<sup>280</sup> Holden (2007 :3) note qu'au 30 juin 2007, des 12 342 demandes d'acquisitions d'entreprises canadiennes et des 3 652 demandes de lancement de nouvelles entreprises au Canada, 1 545 demandes avaient été jugées d'importance suffisante pour déclencher un examen. Aucune n'avait été rejetée par le Ministre.

<sup>281</sup> Discours du trône, 2007, [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

Peu de temps après l'élection de 2006, les préoccupations s'intensifièrent quant aux effets des acquisitions d'entreprises étrangères sur la concurrence. Au cours d'une entrevue réalisée en 2012, Edward Safarian mentionne que l'enjeu des acquisitions au Canada avait été très peu abordé jusqu'à ce qu'un collègue lui demande de se pencher sur cet enjeu spécifique et qu'il se rende compte d'un changement important dans le type d'IDE au Canada<sup>282</sup>. Il relate d'ailleurs que la première ébauche d'une note qu'il rédigea sur la question des acquisitions d'entreprises canadienne par des étrangers s'était rendue jusqu'au greffier du Bureau du Conseil privé, qui l'interrogea peu de temps plus tard sur les effets de l'accroissement des acquisitions au Canada. Le Bureau du Conseil privé se montra également préoccupé par l'intensification de la concentration dans certaines industries canadienne et avaient manifesté l'intérêt de proposer une commission sur le sujet. L'enjeu pour le gouvernement était de trouver un certain équilibre entre, d'une part, l'ouverture aux IDE et aux savoir-faire étrangers et, d'autre part, la protection des consommateurs et de la sécurité nationale<sup>283</sup>. L'intervention de Safarian avait servi d'argument supplémentaire pour justifier une étude plus approfondie de la politique de concurrence et de ses liens avec l'IDE, relançant par le fait même le débat sur l'enjeu de la sécurité nationale.

Les ministres de l'Industrie et des Finances annonçaient donc en 2007 la mise sur pied du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Lors de l'annonce en chambre, le ministre des Finances Flaherty réitéra que la concurrence demeurait essentielle à la coordination de la vie économique canadienne. Selon lui, elle :

*offre aux consommateurs un meilleur choix, des biens et des services de meilleure qualité ainsi que de plus bas prix. Elle stimule l'innovation et l'investissement. Elle aide les entreprises à être compétitives à l'échelle internationale et à s'ajuster en fonction des chocs économiques et de l'évolution technologique. Elle contribue en outre à accroître la productivité ainsi qu'à faire augmenter les salaires et le niveau de vie.*

---

<sup>282</sup> Propos recueillis lors d'un entretien réalisé avec Ken Rea, Ed Safarian in conversation with Ken Rea 2012, Université de Toronto, en ligne, <https://play.library.utoronto.ca/BhP0yvHgJ9WW>, 1h25min.

<sup>283</sup> Discours du trône, 2008, [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

La présidence du groupe d'étude a été confiée à Lynton Ronald Wilson<sup>284</sup>, un homme d'affaires canadien, qui devait, avec son équipe exclusivement composée de représentants du milieu des affaires, examiner les politiques canadiennes portant sur la concurrence et l'investissement étranger, puis présenter des recommandations en vue de rendre l'économie plus concurrentielle (Rapport Wilson, 2008). La révision de la politique de la concurrence visait en outre la préservation des conditions économiques et politiques satisfaisant le caractère ouvert et privé de l'investissement étranger.

Le rapport Wilson a finalement été déposé un an plus tard, en pleine progression de la crise financière mondiale. Il relate les inquiétudes des entreprises et des travailleurs relativement à l'insécurité économique provoquée par la crise. Il renvoie à la nécessité d'améliorer la performance économique globale du Canada afin de rehausser le niveau de vie. À cet égard, le rapport se veut également un acte de foi en le système de marché concurrentiel. Pour les auteurs, cette concurrence assure le dynamisme économique et génère de bons emplois pour les Canadiens (Rapport Wilson, 2008 : vi).

Parallèlement, le rapport fait état des préoccupations de plusieurs entreprises et travailleurs canadiens sur la prise de contrôle d'entreprises iconiques<sup>285</sup> canadiennes au cours des années 2000. Les auteurs en concluaient que :

*si le Canada a perdu plusieurs grandes entreprises au cours des dernières années, il demeure néanmoins le pays hôte de nombreux champions canadiens en pleine croissance. Nous ne croyons pas qu'il soit souhaitable – ou possible – de bloquer le rythme naturel de la destruction créative et du renouveau, qui constituent un pilier de l'économie de marché. Les avantages associés à la concurrence sont trop grands. Cependant, nous partageons la*

---

<sup>284</sup> L'histoire veut que Wilson siègeât, en tant que membre aviseur, à la Chaire de recherche de l'histoire des entreprises, à laquelle Safarian présentait ses projets. Wilson aurait questionné Safarian sur le sujet des fusions et acquisitions et des prises de contrôle étranger au Canada. La réponse de Safarian serait venue quelques jours plus tard sous la forme d'une note, qui aurait ensuite été lu par le Bureau du Conseil privé. Source : Rea K (2012). *Ed Safarian in conversation with Ken Rea*, Université de Toronto, en ligne, <https://play.library.utoronto.ca/BhP0yvHgJ9WW>

<sup>285</sup> Ils font notamment référence plusieurs fleurons canadiens bien établis, dont Alcan, Falconbridge, Inco et la Compagnie de la Baie d'Hudson, qui sont passés aux mains d'étrangers.

*préoccupation des Canadiens quant aux conséquences des pertes d'entreprises sur le Canada et sur les perspectives de développement des Canadiens* (Rapport Wilson, 2008 :18).

En outre, les auteurs remarquaient que la part relative des IDE entrants au Canada par rapport aux IDE totaux avait constamment diminué depuis les 40 dernières années, dues à plusieurs facteurs, dont l'augmentation des coûts du travail, la diminution de la productivité et la faible performance des entreprises canadiennes en matière d'innovation. S'ils ne remettaient pas en compte la LIC et son processus d'examen des IDE, les auteurs recommandaient plusieurs modifications à cette dernière. De prime abord, ils insistaient pour élever le seuil déclencheur d'examen, tout en y intégrant des secteurs économiques considérés comme stratégiques, tels les transports (y compris les pipelines), les services financiers non réglementés au fédéral et l'extraction du minerai d'uranium (Rapport Wilson, 2008 : 36).

Le rapport proposait en outre une série de recommandations touchant plusieurs enjeux relatifs aux IDE et aux FMNE. La création d'un avantage fiscal concurrentiel; l'attraction et le développement des talents; la mise en place d'incitatifs à l'essor des entreprises canadiennes; le renforcement du rôle des administrateurs de sociétés dans les fusions et les acquisitions; l'accélération de la libéralisation du commerce et de l'investissement; la révision de la réglementation; une stimulation de l'innovation et une plus grande protection de la propriété intellectuelle; se trouvaient ainsi cités.

À la suite du dépôt du rapport, la réaction du gouvernement s'est avérée en droite ligne avec plusieurs de ses recommandations. Il réitérait d'entrée de jeu que sa priorité était d'encourager les nouveaux investissements. Le ministre des Finances manifestait l'intérêt du gouvernement envers une protection supplémentaire pour éviter de mettre en péril la sécurité nationale<sup>286</sup>.

---

<sup>286</sup> Discours du budget, 2009, <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/index-fra.html>

En 2010, en pleine tentative de reprise économique, les orientations politiques sur l'investissement présentées par le premier ministre misaient sur trois aspects généraux, soit : la diminution des taux d'imposition, une plus grande ouverture au capital de risque ainsi qu'à l'IDE dans les secteurs clés de l'économie comme des satellites et des télécommunications. Ces aspects devaient permettre « aux entreprises canadiennes d'accéder aux fonds et à l'expertise dont elles ont besoin <sup>287</sup> ». Il soutenait par ailleurs que « tout en protégeant la sécurité nationale, notre gouvernement veillera à ce qu'aucun règlement inutile ne nuise à la croissance de l'industrie canadienne de l'extraction minière de l'uranium en soumettant indûment l'investissement étranger à des restrictions »<sup>288</sup>. Cet aspect était pleinement intégré en 2012, tel qu'en témoigne l'introduction de nouvelles normes pour les investisseurs étrangers sous contrôle de l'État (communément appelés sociétés d'État)<sup>289</sup>. Les Lignes directrices sur les investissements au Canada par des sociétés d'État étrangères incluaient la nécessité qu'elles agissent à titre d'entreprises commerciales et qu'elles exercent leurs activités de manière ouverte et transparente envers le gouvernement canadien, comme les entreprises privées. Le gouvernement se réservait aussi le droit d'observer plus pointilleusement l'activité économique des sociétés d'État étrangères au Canada, en plus d'exiger le respect continu de leurs engagements initiaux en ce qui a trait aux avantages nets.

Enfin, un dernier changement s'opéra quelques années plus tard, lorsque deux sociétés d'État étrangères, Petronas et China National Offshore Oil Corporation's (CNOOC) déposèrent presque en même des offres d'achat d'entreprises canadiennes dans les secteurs de l'énergie. Bien que le gouvernement Harper, après plusieurs mois d'examen, ait finalement donné son aval aux acquisitions, il annonça par la suite des changements dans le processus d'évaluation des IDE par les sociétés d'État étrangères au Canada. Le gouvernement mit alors l'accent sur le respect des normes de gouvernance et le respect des lois et pratiques du Canada. Dès lors, les critères d'évaluation d'une acquisition par une

---

<sup>287</sup> Discours du trône, 2010, [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone)

<sup>288</sup> Ibid

<sup>289</sup> Plusieurs États avaient mis en place au cours des années 1990 et 2000 des mesures plus restrictives au niveau des IDE, lesquelles s'inspiraient grandement de la loi canadienne. Or, le Canada avait tardé à instaurer des mécanismes d'examen spécifiques à la sécurité nationale.

société d'État comprenaient aussi ses effets sur : l'exportation; la transformation; la participation des Canadiens à ses activités au Canada et ailleurs; l'investissement dans la productivité et le rendement industriel au Canada; le soutien de l'innovation, de la recherche et du développement en cours au Canada; le niveau de dépenses d'immobilisations permettant de maintenir la société canadienne dans une position concurrentielle à l'échelle mondiale<sup>290</sup>. Le rapport annuel de la Loi sur Investissement Canada de 2013-2014 souligne les dernières modifications de la loi à l'égard des sociétés d'État. Présentées à la page 4 du rapport, elles consistaient à :

- ajouter la définition de société d'État;
- établir un seuil distinct relatif à l'avantage net pour les investisseurs du secteur privé de pays membres de l'OMC, selon la valeur d'affaires, tout en maintenant le seuil fondé sur la valeur des actifs pour les investisseurs de SE;
- permettre de prolonger les délais pour les examens portant sur la sécurité nationale;
- permettre au ministre de l'Industrie de décider ou de déclarer qu'une entité est contrôlée de fait par une SE.

Ces modifications demeurent, à ce jour, les derniers changements législatifs relatifs à la Loi sur investissement Canada. Elles ont, à tout le moins, ancré la légitimité politique d'un tel processus d'examen au Canada. Comme nous l'avons noté plus haut, au moment de la LIC, peu d'États développés exigeaient que les IDE soient examinés et répondent à des critères avantageux pour le pays d'accueil. Au cours des années 2000 jusqu'à aujourd'hui, les attentes de retombées des IDE d'une FMNE sont devenues monnaie courante, que ce soit par un processus formel, tel qu'on le voit au Canada ou en Australie, ou par des processus informels, moins encadrés juridiquement. D'ailleurs, il nous a été rapporté à quelques occasions, au cours de nos entrevues, qu'il y a eu, tout compte fait, très peu, sinon pas du tout, de plaintes quant au processus d'examen des IDE faits par des FMNE au Canada. Nos entretiens ont en outre soulevé l'acceptation des attentes du Canada relativement à leur projet d'IDE.

---

<sup>290</sup> Lignes directrices sur les investissements au Canada par des entreprises d'État étrangères — évaluation des avantages nets, en ligne : <https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/fra/lk00064.html>

La LIC a aussi favorisé les relations avec les FMNE. Son processus est empreint d'ouverture envers les FMNE. Le site web du gouvernement indique clairement que :

*les investisseurs sont invités à contacter les fonctionnaires de la Direction générale de l'examen des investissements d'Industrie Canada lorsque leurs projets d'investissement en sont à leurs premiers stades et avant même de déposer une demande en ce sens. De telles consultations donnent lieu à des discussions utiles et à un échange de vues pouvant servir à éliminer les difficultés possibles et à encourager le développement des investissements à l'avantage du Canada<sup>291</sup>.*

Le fait que le gouvernement canadien possède cet outil légal tend à accroître la légitimité des projets déposés. Les FMNE sont, d'une certaine manière, plus confiantes d'obtenir une certaine légitimité quant au déploiement de leurs actions futures au Canada, une fois que le projet a été accepté. Il a d'ailleurs été mentionné par des experts du gouvernement que les objectifs retenus des projets d'IDE sont généralement associés à des capacités réelles des entreprises: « le gouvernement ne demande rien aux FMN qui ne fait pas de sens pour elle »<sup>292</sup>. L'interprétation de l'avantage net exclut ainsi d'extraire des bénéficiaires des IDE qui ne s'aligneraient pas à la situation de l'entreprise. Le gouvernement canadien maintient une position basée sur le succès durable des entreprises étrangères au Canada, ce qui implique une volonté et une capacité d'adapter ses politiques publiques en fonction des objectifs économiques des firmes étrangères.

Il semble donc, après analyse de l'évolution de la Loi sur Investissement Canada et ses répercussions, qu'il s'est instauré une certaine acceptation en regard de la légitimité d'une telle loi. Elle semble aussi s'être étendue à travers le monde puisqu'il est aujourd'hui usuel que les États exigent des FMNE qu'elles prennent en considération leurs objectifs économiques<sup>293</sup>. La LIC demeure la principale institution formelle au Canada qui génère des relations entre l'État et les FMNE, lesquelles se sont d'ailleurs accélérées et structurées

---

<sup>291</sup> <https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/fra/lk00064.html>

<sup>292</sup> Exp-10

<sup>293</sup> Exp-08 et Exp-10

depuis la fin des années 1990. Cela implique d'autres types de relations qui se sont instituées entre les deux instances. La seconde partie de ce chapitre propose une description des relations dites informelles, en misant plus spécifiquement sur une typologie de ces dernières. A noter que le ton y est quelque peu différent des chapitres précédents, puisque nous ne mettrons pas l'accent sur la chronologie des événements et idées, mais plutôt sur les facteurs associés à ces relations. Nous le rappelons, ce choix a été uniquement fait en raison de la nature des informations obtenues.

## 10.5 Évolution des relations entre l'État canadien et les FMNE au 21<sup>e</sup> siècle

Outre les modèles formels d'idées et d'actions que nous venons de présenter, d'autres types de relations se sont instituées entre l'État et les FMNE tout au long de la période des années 1990 à aujourd'hui. Ces relations, que l'on pourrait qualifier d'informelles, comprennent principalement les actions du gouvernement visant l'attraction et le réinvestissement des FMNE, la négociation et la consultation politique. Elles s'inscrivent, à divers degrés, dans une perspective de développement économique qui prend appui sur les IDE. Nous présenterons donc les types de dynamiques économiques associées généralement aux efforts d'attraction ou de rétentions des IDE au Canada. Un schéma synthèse de ces relations sera ensuite proposé.

### 10.5.1 Conception du développement économique avec l'apport d'IDE

L'atteinte d'un équilibre entre le développement économique national et le développement économique par les IDE figure comme une volonté indéniable des décideurs publics. Il se traduit à la fois par l'évaluation du degré de maturité de l'écosystème économique et par l'équilibre entre les coûts d'un IDE et les retombés de celui-ci. L'État, qui se positionne en tant que facilitateur du développement économique, voit dans l'IDE un moyen pour accroître certaines dynamiques du développement que nous avons amplement exposé dans les chapitres précédents. À certains moments du développement organique d'une industrie,

ou à l'occasion d'une volonté gouvernementale de mettre l'accent sur des secteurs clés, l'IDE des FMNE peut être encouragé afin de générer des retombées économiques. Les attentes relativement à l'investissement des FMNE sont, la plupart du temps, associées aux retombées directes (impôts, emplois, apport technologique), mais aussi indirectes (dynamisme régional, accroissement de la valeur ajoutée au Canada, facilitation de relations d'affaires entre les PME nationales et la FMNE), qu'elles peuvent générer. Les actions du gouvernement pour accroître l'IDE au Canada se concrétisent, selon nos entretiens, suivant deux principaux schèmes de développement économique.

Le premier suppose l'utilisation des IDE pour accélérer le développement d'une industrie. Les efforts sont, à cet égard, orientés sur le renforcement industriel, soit au niveau de la chaîne de valeur ou de la concurrence. Généralement, la volonté est davantage d'accroître le niveau de compétitivité de l'industrie et de se positionner favorablement sur la scène internationale. À certains égards, surtout lorsque le secteur n'a pas encore atteint un niveau de compétitivité suffisant, la venue de FMNE peut engendrer un déséquilibre dans le secteur, lequel peut alors se répercuter sur le niveau de concentration par un processus de fusions et d'acquisitions. Ainsi, il est généralement accepté que la venue de FMNE ne doit pas affecter négativement le développement de petites et moyennes entreprises nationales. Pour le gouvernement, les coûts relatifs à l'accélération du développement d'une industrie sont divers (éducation, fiscalité, infrastructures de R et D, de transport, de technologie, etc.), tandis que les retombées se calculent surtout en termes d'emplois directs, de recettes fiscales, d'investissement en R et D, etc. Ce type d'intervention est souvent associé à des projets de créneaux ou de grappes industrielles. Dans ce cadre, l'effet systémique des IDE est moins grand, bien que la présence de nouvelles entreprises étrangères favorise généralement l'accroissement de nouveaux IDE.

Le second schème vise la création d'une nouvelle industrie. Dans ce cadre, le gouvernement cherche à attirer une FMNE de calibre mondial, qui a une position dominante dans son secteur et qui pourrait permettre, par ses investissements, de générer des retombées économiques diverses tout en faisant émerger un nouvel écosystème

économique. Au Québec, le secteur des jeux vidéo en est un exemple flagrant. La venue d'Ubisoft au début des années 2000, aidée par un programme avantageux de crédits d'impôt, s'est avérée déterminante dans la création d'une industrie des technologies dynamique. Cette dernière a ensuite généré des retombées diverses en termes d'emplois, d'investissements étrangers, de repositionnement de l'économie québécoise et canadienne à l'égard de l'industrie des technologies, de développement de nouvelles expertises et d'attraction de talents étrangers, de financement universitaire, etc. Généralement, le risque de ce type d'intervention est plus important pour l'État, puisque les coûts peuvent s'avérer plus élevés à long terme, tandis que les retombées seront dépendantes de l'évolution du marché et du contexte international. La décision des entreprises étrangères d'investir au Canada n'est souvent pas uniquement associée aux avantages fiscaux proposés; d'autres avantages de localisation doivent aussi être présents. La qualification des travailleurs, par exemple, est généralement un aspect central aux décisions d'investissement. Le risque associé à ce type d'investissement est aussi inhérent à la sélection de secteurs d'avenir. Plusieurs intervenants du monde académique ont d'ailleurs noté le faible taux de succès historique du Canada à sélectionner des industries à fort potentiel. N'empêche que, pour le Canada et certaines provinces, le jeu semble en valoir la chandelle.

Malgré quelques réussites, les efforts gouvernementaux tendent, depuis les trente dernières années, moins vers la sélection de secteurs d'avenir que vers des avantages compétitifs permettant à plusieurs types d'industries ou d'entreprises investissant au Canada de se démarquer. Cependant, pour générer ce type d'investissements, des efforts considérables doivent être déployés en amont de la décision d'investissement des FMNE.

Partant de ces conceptions du développement, nous identifions quatre principaux types de relations entre l'État et les FMN étrangères au Canada soit : l'attraction, le réinvestissement, la négociation et les consultations politiques. Voyons donc, à partir des données recueillies auprès des experts gouvernementaux rencontrés, la configuration des relations entre l'État canadien et les FMNE.

### 10.5.2 L'attraction

Les experts s'entendent sur le fait que, depuis les années 1990, l'attraction des IDE s'est établie comme une priorité économique au Canada, peu importe le gouvernement en place. Les motivations de l'attraction de l'IDE émanent le plus souvent d'objectifs économiques généraux liés à la croissance, l'emploi, l'innovation, la productivité, ainsi que d'une reconnaissance du fait que les FMNE ont un effet positif sur le commerce, la productivité, la concurrence, le développement technologique et l'intégration de nouvelles pratiques d'affaires. Le gouvernement accorde une importance relative dépendamment du type de projet d'IDE prévu par la maison mère de la FMNE. Ainsi, les projets d'implantation de bureaux de R et D, ou alors la construction d'une usine d'importance nationale ou internationale sont considérés comme plus stratégiques à long terme que des projets de production de moins grande envergure ou l'établissement d'un bureau de vente. Outre les retombées économiques potentielles plus élevées étant donné le niveau des salaires, l'un des justificatifs de ce comportement est l'effet à long terme de l'implantation des activités de recherche ou des activités de production à haute valeur ajoutée sur les décisions des entreprises étrangères. Ces types d'investissements favorisent généralement la création d'un écosystème autour de l'entreprise, qui allie recherche fondamentale, expertise, sous-traitants, etc. Des avantages se créent ainsi à travers les diverses institutions qui gravitent au sein de l'écosystème, se nourrissant mutuellement. Ce type de projet, lorsqu'il atteint le stade de maturité, assure une certaine pérennité de l'activité économique des FMNE au Canada et réduit significativement les marges de manœuvre futures des entreprises.

Toutefois, il est relativement rare que des entreprises étrangères effectuent des investissements stratégiques dans un pays sans y avoir testé les conditions du marché. Il est donc admis que les FMNE commencent généralement par instaurer un bureau de vente, ou alors procèdent par acquisition pour percer ou accroître leurs ventes dans le marché ciblé. Le gouvernement fédéral et certaines provinces canadiennes, comme le Québec, ont mis en place des structures administratives afin d'attirer l'IDE. On n'a qu'à penser à

l'Équipe Canada sous le gouvernement Chrétien, à la création d'Investissement Québec, ou, plus récemment, à la création de l'organisme Investir au Canada. À cet égard, l'évolution s'est surtout réalisée de façon incrémentale, c'est-à-dire que l'approche priorisée par les gouvernements a évolué dans le temps en regard de plusieurs facteurs, dont l'évolution de la reconnaissance empirique de l'avantage de l'IDE et de certaines politiques publiques à leur égard, les changements structurels de l'économie mondiale ou encore les diverses techniques d'implantation ou de gestion internationale des entreprises. Il a été noté que l'approche incrémentale s'est souvent avérée constitutive d'enjeux à plus court terme, relatifs au contexte politique, et s'avère parfois incohérente à une perspective à plus long terme de développement économique.

L'attraction d'IDE est généralement comprise au sein d'une série d'actions visant à ce qu'une nouvelle entreprise étrangère s'installe au Canada. Outre l'adaptation du contexte politique et institutionnel, l'un des défis pour le Canada est de se rendre systématiquement envisageable à titre d'option pour les FMN étrangères cherchant à investir à l'étranger. En effet, nos entretiens ont révélé que les entreprises étrangères ne pensent pas a priori au Canada comme endroit d'investissement. La sensibilisation aux avantages qu'offre le Canada aux investisseurs est donc devenue l'une des principales actions du gouvernement pour attirer plus d'IDE, notamment en s'engageant dans un processus international de positionnement de son économie. Les provinces canadiennes - certaines plus que d'autres - se sont aussi attardé à développer des avantages économiques distincts, instaurant une rivalité intra-canadienne additionnelle. Ces avantages incluent notamment les coûts des affaires, les coûts de l'énergie, le contexte réglementaire, l'état des infrastructures, la présence de pôles de recherche, ainsi que plusieurs autres, tant et si bien que l'aspect financier, même s'il demeure dominant, ne peut plus être considéré comme l'unique facteur pour attirer des FMNE.

Conséquemment, le gouvernement adopte une approche d'offreur, c'est-à-dire qu'il offre aux FMNE une « économie stable et forte, l'accès à d'importants marchés de consommateur libre de tarifs douaniers, une main-d'œuvre fortement éduquée et

compétente, des infrastructures de transport de classe mondiale, une qualité de vie élevée, un faible coût pour faire des affaires, la présence de grappes géographiques et sectorielles, un système bancaire solide, de faibles taux effectifs marginaux d'imposition et de faibles taux d'imposition prévus par la loi pour les entreprises »<sup>294</sup>.

Bien que l'attraction de nouveaux investissements directs étrangers (greenfield) représente une faible proportion de l'ensemble des IDE (environ 20 à 30 p. cent), le gouvernement fédéral et certains gouvernements provinciaux consacrent des ressources importantes à cette fin. Il est possible d'en établir deux principales formes : l'action en amont et la mise en relation. La première comprend notamment la réalisation d'analyses diverses et multifactorielles, visant à mieux saisir les divers enjeux relatifs à la filière ou à la chaîne de valeur d'un secteur. Une évaluation de plus haut niveau des enjeux économiques identifiés par le gouvernement peut aussi être exécutée. Celle-ci peut concerner, par exemple, la situation de l'emploi, la performance de l'économie, l'intégration des nouvelles technologies ou la capacité des milieux d'affaires à profiter d'une vague massive d'investissements. Ces analyses peuvent être effectuées en interaction avec les membres d'une industrie ou d'un écosystème au sein duquel sont parfois présentes d'autres FMNE. En outre, des analyses peuvent également viser à faire bénéficier les consommateurs canadiens de produits ou services qui ne pourraient pas être disponibles sans l'apport des entreprises étrangères<sup>295</sup>.

Des actions politiques peuvent ensuite découler de ces analyses. Sont citées en exemple les représentations internationales dans le cas de tensions commerciales; les ententes bilatérales ou multilatérales visant à faciliter le commerce et l'investissement; la révision de certaines politiques publiques, notamment la politique de la concurrence ou le régime fiscal; la mise en place d'outils financiers ou d'incitatifs permettant de générer des rendements plus concurrentiels au Canada.

---

<sup>294</sup> Exp-07

<sup>295</sup> Bien que l'attrait pour des FMN employant des dirigeants locaux ait été mentionné, dans aucun cas cela ne s'avère une condition pour l'attraction des IDE. Par contre, la présence d'un dirigeant canadien au sein de la FMN peut être un facteur facilitant les mesures mises de l'avant par l'entreprise afin de demeurer au Canada.

Des actions plus spécifiques peuvent aussi être mises de l'avant en amont du processus plus formel d'attraction, telles que la réalisation de stratégies sectorielles de développement, la création de grappes industrielles (ou super grappes au niveau fédéral), la constitution de pôles d'innovation ou de chaires de recherche universitaires, ou encore la mise en place de comités interministériels visant à accroître l'échange d'information relative à des projets potentiels d'investissements majeurs.

Des actions plus concrètes envers les FMNE peuvent aussi découler des objectifs auxquels souscrivent le gouvernement et ses agences affiliées. L'élaboration d'un *business case*, qui fait état des avantages du Canada comparativement à la concurrence étrangère ainsi que des moyens et outils pouvant être proposés aux FMNE, constitue un outil couramment utilisé pour convaincre les FMNE de s'installer au pays.

Ensuite, par ses divers réseaux gouvernementaux et paragouvernementaux, l'État peut engager des relations directes auprès des grandes firmes étrangères. La mise en relation débute généralement par un ciblage d'entreprises étrangères en fonction de besoins et enjeux préalablement identifiés. Des cibles ou des orientations sont alors fixées, et des activités de prospections sont développées et sont effectuées auprès de filiales étrangères ou des maisons mères. Les opérations à l'étranger sont généralement effectuées par les réseaux de délégués aux investissements étrangers postés dans divers pays. Des missions, composées de divers membres du gouvernement, ou alors d'associations sectorielles, ou même d'acteurs ayant des intérêts spécifiques à l'IDE de l'entreprise, sont également organisées. Des rencontres entre les FMNE et des représentants politiques, comme le Premier ministre ou le ministre de l'Économie ou des Finances, peuvent également avoir lieu. Les grands forums économiques internationaux sont des occasions uniques de relations directes entre les FMNE et les hommes d'État. Le forum de Davos est notamment l'un des forums les plus prisés pour ce type de rencontres. Ces forums permettent d'optimiser le nombre de rencontres entre les membres du gouvernement et les FMNE. En somme, toutes ces rencontres, surtout lorsqu'elles impliquent des ministres, envoient un message significatif aux dirigeants des entreprises, rendant crédible l'engagement du

gouvernement envers les IDE. Dans le cas de certains projets d'investissement, elles permettent parfois de faire pencher la balance.

La possibilité qu'une FMNE s'intéresse à investir au Canada amène le gouvernement à envisager plusieurs options afin d'influencer sa prise de décision. Le gouvernement mise d'abord sur l'interprétation des intérêts plus généraux des FMNE afin de positionner les avantages que détient le Canada - ou une province particulière - sur les concurrents. Cela inclut l'environnement d'affaires, l'accès aux marchés étrangers, l'accès aux talents, les conditions favorables de mobilité de la main-d'œuvre, la stabilisation économique et politique, etc. Devant une situation particulière, des conditions peuvent également être proposées; la coordination ministérielle pour accélérer le traitement d'une décision d'un projet d'IDE a été mentionnée à quelques reprises par les experts du gouvernement. Des avantages fiscaux et monétaires, notamment sous la forme de subventions, occupent aussi une place importante dans ce processus. L'État se montre généralement enclin à accorder certains avantages fiscaux ou monétaires aux entreprises en retour d'un engagement formel de retombées spécifiques. Nous aborderons plus en détail cet aspect dans les deux prochains types de relations.

### 10.5.3 Le réinvestissement

L'IDE n'est pas uniquement composé de nouveaux projets d'investissement de firmes étrangères; le réinvestissement des entreprises étrangères (brownfield) déjà établies au Canada compose une large part des IDE enregistrés au Canada, puisque plusieurs FMNE déjà implantées au Canada souhaitent y poursuivre leur expansion. En effet, les FMNE implantées au pays depuis longtemps trouvent souvent avantage à maintenir l'expertise développée ici et à étendre leurs activités. Ce sont d'ailleurs auprès de ces firmes que l'État entretient ses relations les plus intenses. Et pour cause; le réinvestissement des FMNE est environ trois fois plus important en termes de valeur que les nouveaux investissements. Pour le gouvernement, les firmes multinationales étrangères actives dans l'écosystème industriel canadien génèrent des effets économiques significatifs. En 2016, il est estimé

qu'un emploi sur huit au Canada était créé par des entreprises étrangères. Ces mêmes entreprises généraient environ la moitié des exportations canadiennes et un peu moins de la moitié des investissements en R et D au pays<sup>296</sup>. Il va donc de soi que le gouvernement tient à appuyer les entreprises dans leur processus d'expansion au Canada. Pour y arriver, le gouvernement canadien ainsi que ceux des provinces suivent activement l'évolution des FMNE, principalement en entretenant un dialogue ouvert avec les FMNE. On échange régulièrement de l'information sur les activités économiques des FMNE, de même que sur les orientations économiques et politiques du gouvernement<sup>297</sup>.

L'interaction entre l'État et les FMNE change donc quelque peu lorsque des FMNE sont présentes sur le territoire. Les FMNE se montrent souvent plus ouvertes à interagir avec le gouvernement si ce dernier est ouvert à les écouter et à les soutenir dans le développement de la filiale. Cela fait d'ailleurs partie de la stratégie de plusieurs FMN, qui souhaitent être vues comme de bons citoyens corporatifs auprès de la population. Certaines FMNE investissent pour démontrer les conditions de travail avantageuses qu'elles offrent à leurs employés. D'autres FMNE qui emploient des Canadiens à titre de gestionnaires de leurs filiales font démonstration d'un plus grand sentiment d'appartenance au pays, à la province ou à la région où ils sont installés, favorisant ainsi les initiatives afin que la filiale demeure compétitive vis-à-vis des autres filiales de la FMNE. Enfin, certains experts insistent sur la nécessité d'attirer et de maintenir les talents, tandis que d'autres mettent l'accent sur un climat d'affaires avantageux.

Il faut dire que l'enjeu de l'IDE est souvent associé à l'interprétation des avantages de la filiale canadienne comparativement aux autres filiales de la FMNE. Une fois un investissement réalisé, la maison mère s'attend généralement aux retombées envisagées, qu'elles soient à court ou moyen termes. Les FMNE réalisent donc continuellement des audits de performance de leurs filiales. Cela implique que les filiales les moins performantes peuvent se voir retirer les mandats qui leur sont assignés. À l'inverse, les

---

<sup>296</sup> Exp-07

<sup>297</sup> EXP - 08

filiales performantes ont généralement des chances de voir s'agrandir leurs opérations et responsabilités. La concurrence entre les filiales pour l'obtention de plus de responsabilités, de nouveaux projets de production ou alors d'activités de R et D, stimule les gestionnaires à prendre certaines initiatives, notamment auprès du gouvernement. Bien que l'objectif premier des FMNE soit la profitabilité à la fin de l'année, plusieurs filières présentes au Canada visent aussi l'expansion de leurs activités, notamment par l'obtention de mandats mondiaux. La capacité d'obtenir un mandat mondial dépend de certains facteurs, comme la performance financière de la filiale, ses initiatives d'innovation, ses avantages en termes de positionnement et d'écosystème, sa capacité à livrer ses engagements auprès de la maison mère, etc. Si plusieurs gestionnaires trouvent une satisfaction dans le fait de créer ou, du moins, de maintenir le niveau d'emploi en poursuivant une démarche d'expansion, décrocher un mandat mondial est généralement perçu comme une réussite. Il signifie des investissements massifs, l'importation de nouvelles technologies, des enveloppes destinées aux centres de recherche universitaires gravitant au sein de l'écosystème de la filiale, des emplois hautement qualifiés et généralement bien payés. L'appui du gouvernement pour obtenir un mandat mondial peut s'avérer un aspect positif au regard de la maison mère. Les soutiens financiers et l'accompagnement sont vus par certaines entreprises comme des vecteurs potentiels d'avantages comparatifs relativement aux autres filiales<sup>298</sup>.

L'obtention de mandat mondial par une filiale est souvent un objectif réciproque des filiales et du gouvernement. Comme nous l'avons mentionné précédemment, il assure une certaine pérennité des activités des FMNE au Canada. Il accroît aussi le rayonnement du Canada comme place d'affaires potentielle. Le gouvernement porte un intérêt particulier à suivre les activités des FMNE sur son territoire et à engager des discussions auprès d'elles pour connaître leurs besoins ainsi que les enjeux relatifs à leur développement. À cet égard, un suivi est réalisé auprès des filières par les ministères ou les agences gouvernementales. Des rencontres prenant diverses formes sont régulièrement orchestrées avec les membres d'une industrie ou d'un secteur, ce qui permet notamment aux filiales des FMNE de

---

<sup>298</sup> Propos recueillis par des entreprises étrangères lors de la conférence *Growth of international subsidiaries and attractions of new investment in Québec*, lors du Forum économique international des Amériques (FEIA), Montréal, 10 juin 2019.

communiquer au gouvernement les enjeux relatifs à leur expansion. Les ministères à vocation économique assurent des suivis bilatéraux ponctuels. Des rencontres peuvent aussi être organisées lorsqu'une entreprise est confrontée à un enjeu pour lequel le gouvernement peut jouer un rôle clé. Par exemple, il a été noté que les enjeux contemporains de la disponibilité de la main-d'œuvre ou des permis environnementaux sont des sujets adressés lors de ces rencontres. Enfin, des rencontres réunissant les principales filiales étrangères sont également organisées par le gouvernement. Ces rencontres traitent des objectifs généraux du gouvernement ainsi que des attentes et enjeux réciproques envers l'économie.

Dans ce contexte, le gouvernement se montre sensible aux diverses demandes relatives aux incitatifs financiers, notamment pour leurs programmes de R et D. Celles-ci peuvent prendre plusieurs formes. Par exemple, la création de grappes est un incitatif supplémentaire aux réinvestissements, considérant l'effet structurel qu'une grappe peut avoir sur un secteur. Dans certains cas, le gouvernement peut adopter des stratégies de développement dans lesquelles les FMNE sont fortement impliquées. Le gouvernement adopte donc une position de facilitateur à l'égard des filiales dans leur volonté d'expansion au Canada, notamment sur le plan politique. Ainsi, il use de son pouvoir pour déployer certains mécanismes administratifs afin de concerter les instances gouvernementales sur les problématiques que certaines filiales rencontrent. Des soutiens financiers peuvent également être offerts pour soutenir un projet d'envergure ou pour le développement d'infrastructure nécessaire à l'expansion des activités. En somme, la perspective de réinvestissement est sans doute celle qui génère le plus d'interactions entre le gouvernement et les FMNE.

#### 10.5.4 La négociation<sup>299</sup>

À la suite de la manifestation d'un intérêt d'investissement par une FMNE, le processus d'attraction ou de réinvestissement peut être suivi d'une phase de négociations entre le gouvernement et la FMNE. Ces discussions, qui sont généralement informelles au départ, se formalisent si les projets d'investissement dépassent les seuils établis par la LIC. Dans ce cas, des relations se constituent afin d'aider l'entreprise à formuler un projet d'investissement qui correspond aux objectifs du gouvernement. Ces négociations peuvent prendre plusieurs formes, ce qui rend difficile d'en définir une démarche linéaire. Il demeure cependant que certains processus semblent communs; la manifestation d'intérêt est généralement accompagnée de comparaisons, surtout financières, avec les autres filiales de l'entreprise. Dans la plupart des cas, les FMNE se montrent assez transparentes envers les représentants de l'État à propos de leur situation financière et des avantages qu'elles pourraient percevoir d'un nouvel investissement au Canada comparativement à d'autres sites ailleurs dans monde. Elles présentent en outre les conditions financières relatives à leur projet d'investissement afin de combler leurs objectifs de rentabilité. Elles demandent généralement un apport financier de la part du gouvernement, afin de diminuer les coûts de l'investissement. Le processus de négociation se poursuit ainsi, en fonction des diverses demandes faites au gouvernement. Par la suite, le gouvernement émet à son tour des propositions qui découlent d'analyses des retombées fiscales envisagées en fonction des investissements réalisés et des emplois créés. Les retombées sont habituellement calculées en fonction d'un horizon de 3 à 5 ans. La décision du gouvernement de verser une aide financière à l'entreprise s'appuiera donc sur l'ampleur des retombées estimées du projet.

Les gouvernements fédéral et provinciaux tiennent aux retombées économiques des projets d'investissement, tandis que les entreprises s'attendent à ce que les gouvernements aient des attentes envers elles, et sont généralement disposées à discuter avec lui,

---

<sup>299</sup> La littérature scientifique a largement abordé les différents aspects de la négociation entre l'État les FMN (voir *Vernon, Behrman, Grosse, Eden, Leway, Murtha, Brewer*). Notre objectif n'est pas d'analyser nos résultats en fonction de cette littérature, mais plutôt d'exposer les résultats de nos entretiens.

particulièrement si elles posent des demandes d'ordre financières. Il est d'ailleurs très commun, selon un expert, que les négociations entre les entreprises et le gouvernement aboutissent à une situation gagnante-gagnante<sup>300</sup>. Les engagements que les FMNE prennent à l'égard du Canada ou des provinces sont aussi pris au sérieux par les gouvernements. Il a été mentionné à plusieurs occasions que les gouvernements ne donnent pas facilement l'argent des contribuables aux FMNE. Ainsi, les projets obtenant du financement présentent habituellement des retombées économiques plus appréciables que les coûts engagés. L'octroi de financement public génère aussi un suivi plus régulier par le gouvernement ainsi qu'un soutien arrimé au développement du projet d'investissement.

Dans la majorité des cas, lorsque la négociation aboutit à une entente entre l'État et les FMNE, les attentes du gouvernement sont formellement intégrées à un contrat qui prévoit les engagements réciproques entre les deux parties. Le gouvernement peut à cet égard se prévaloir de mécanismes légaux afin d'obliger les entreprises à respecter leurs engagements. Or, l'utilisation de ceux-ci fait rapidement diverger la discussion vers les enjeux politiques relatifs à ce type d'actions. D'ailleurs, la difficulté de la négociation entre l'État et les FMNE réside dans le fait que le caractère public, imputable et responsable de l'État à l'égard de population, se trouve alors mis en concurrence avec le niveau relatif de menace de délocalisation ou de réinvestissement des FMNE dans une autre filiale. Dans tous les cas, la relation prend forme en fonction des marges de manœuvre financières et politiques, des retombées envisagées et de la confiance mutuelle. Il a été souligné par un expert que les FMNE ont tendance, peut-être plus que jamais auparavant, à évaluer rigoureusement, sous diverses formes, selon divers critères, les endroits d'investissement potentiels, ce qui signifie que les incitatifs financiers proposés dans la cadre de négociations ne peuvent représenter à eux seuls l'unique caractère distinctif que recherchent des FMNE. Ainsi, pour se démarquer, de nombreux facteurs institutionnels doivent s'ajuster aux besoins et attentes des FMNE, ce qui génère plusieurs formes d'interactions plus politiques.

---

<sup>300</sup> EXP-08

### 10.5.5 Les consultations politiques

L'aspect politique est un facteur important des relations entre l'État et les FMNE. Plusieurs experts gouvernementaux consultés ont mentionné l'impact des politiques publiques sur les décisions des FMNE, bien souvent dans une perspective plus négative à l'égard de certaines politiques. Bien que l'ouverture au commerce et à l'investissement soit devenue la norme au Canada, les intentions vis-à-vis des IDE ont varié d'un gouvernement à l'autre depuis les années 1990. La comparaison entre le gouvernement conservateur de Harper et le gouvernement libéral de Trudeau qui l'a suivi montre d'ailleurs une orientation différente du rôle de l'État auprès des FMNE. Les conservateurs ont eu généralement moins tendance à déployer des politiques interventionnistes, proposant une approche axée sur l'avantage fiscal. Les libéraux ont plutôt misé sur une approche proactive, impliquant plusieurs ministères pour attirer et retenir des investisseurs étrangers au Canada. Ils ont en outre misé davantage sur les leviers de l'investissement public dans la recherche fondamentale, les infrastructures ou la main-d'œuvre qualifiée.

Il a en outre été soulevé que l'introduction de nouvelles politiques publiques s'effectue généralement lorsqu'il y a une reconnaissance que les politiques ont une influence néfaste sur la compétitivité de l'économie canadienne. Par exemple, les possibilités d'investissement qu'entraînait la relance économique aux États-Unis au cours des années 2010, généraient de nouvelles possibilités de financement. Le Canada, qui avait reconnu les avantages de ceux-ci, éliminait en 2010 l'article 116 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui permettait aux firmes américaines d'investir au Canada sans nécessité de partenariat limité. Cette décision était conçue pour faciliter l'entrée de nouveaux capitaux de risque dans l'économie et ainsi permettre aux entreprises canadiennes émergentes (start-up) de rester au Canada tout en ayant accès aux capitaux et ressources étrangers.

Un autre exemple qui nous provient des années 2010 est la réaction du gouvernement à la constatation que le Canada n'attirait pas suffisamment de nouveaux projets

d'investissement en contrepartie des projets de fusions et acquisitions. Afin d'éviter une possible concentration de certains secteurs d'activité, le gouvernement a mis en place, à la suite du dépôt du rapport Wilson en début 2016, un Conseil consultatif en matière de croissance économique. Ce conseil avait pour mandat de formuler des recommandations pour assurer une croissance à long terme de l'économie. Le diagnostic de ce conseil se situe en droite ligne avec l'historique récent des enjeux de l'économie canadienne en regard de la concurrence internationale, en mettant l'accent sur le manque de productivité et sur les problèmes de main-d'œuvre. Outre l'accroissement de la productivité et l'attraction de main-d'œuvre, les recommandations du conseil se sont orientées sur le développement des infrastructures et l'attraction stratégique des IDE. Depuis ce temps, les IDE jouent un rôle prédominant, étant à la fois une cause et une conséquence du dynamisme futur de l'économie canadienne.

Ces exemples de transformations demeurent toutefois mineurs lorsque l'on observe les impératifs à l'IDE des FMNE. L'adaptation politique à court terme, via des programmes de subventions par exemple, ne peut être l'unique déterminant à l'accroissement des IDE. Le profit que retire l'entreprise, notamment par un accès aux talents, aux ressources, à de faibles coûts d'affaires ou aux infrastructures nécessaires à leurs activités, mène davantage les décisions d'affaires des FMNE. L'analogie qui émane de nos entretiens pourrait se référer à l'assemblage de deux blocs Lego, ou les attentes et les besoins des FMNE doivent a priori s'accorder aux divers attributs économiques, politiques, sociaux, culturels d'un pays. Certaines attentes réciproques peuvent s'assembler partiellement, mais les FMNE cherchent avant tout des projets qui s'arrimeront le plus complètement possible à leur situation. Au fil de ses relations avec les FMNE, l'État pourrait ainsi être tenté d'ajuster ses attributs en fonction des attentes des FMNE. Parfois les changements sont possibles à court terme, parfois les changements exigent plus de temps. Or, l'entreprise a toujours tendance à prioriser ce qui lui est tangible à court terme.

Mise à part la politique fiscale, les autres mesures permettant d'assurer une compétitivité de l'économie aux yeux des FMNE se réalisent à moyen ou long terme. Dans ce cadre, l'un

des principaux engagements du gouvernement auprès des FMNE consiste à comprendre le degré auquel le cadre politique et réglementaire canadien permet d'atteindre ou non les objectifs des FMNE et d'évaluer l'impact de ce cadre politique sur le comportement des entreprises<sup>301</sup>. Des discussions continues ainsi que des consultations ponctuelles sont réalisées par le gouvernement auprès des FMN, ou alors initiées par les FMN ou leurs associations représentatives. Elles varient considérablement en termes d'interactivité ou d'intensité, relativement au type d'industrie ou encore à la proximité historique ou conjoncturelle de certains secteurs ou entreprises. Trois grands types de relations ressortent de nos entretiens.

Le premier type, qu'on qualifiera de relations transactionnelles, est le plus fréquent, et vise principalement des actions à l'intérieur du cadre politique et réglementaire en place. Les entreprises ont nécessairement tendance à se tourner vers le gouvernement afin qu'il agisse en fonction de leurs intérêts. L'enjeu pour les FMNE est souvent de savoir ce que le gouvernement est prêt à leur offrir, ou alors ce qu'il peut faire pour résoudre leurs problématiques en cours. Les FMNE prennent généralement l'occasion de ce type de rencontres pour adresser certaines problématiques d'ordre politique au gouvernement. Ces interactions débordent alors sur des enjeux d'ordre politique et réglementaire. On pourrait intégrer, dans ce type de relation, les négociations entre l'État et les FMNE pour l'établissement de conditions à l'IDE.

Le second type, les relations processuelles, est axé sur les changements progressifs du cadre politique et réglementaire. Pour l'État, l'évolution des enjeux politiques ou réglementaires s'inscrit généralement dans un processus d'échange avec les différentes parties prenantes, afin de comprendre leur réalité et adapter, s'il y a lieu, les institutions économiques. Il implique généralement des formes de consultations, d'échanges ou de rétroactions menant à l'introduction de nouvelles politiques ou programmes, ou de négociation de nouveaux accords de commerce ou d'investissement. Le gouvernement entretient ainsi des relations avec les FMNE pour les informer de ce qu'il fait ou prévoit faire ainsi que pour comprendre

---

<sup>301</sup> EXP-05

ce que les FMNE aiment ou aiment moins de l'action gouvernementale. Les FMNE, tout comme les autres entreprises, sont généralement invitées à commenter des documents de travail, à proposer des orientations sur une politique en particulier, ou échanger sur des enjeux spécifiques. Un expert a d'ailleurs décrit ce type de relation comme étant au milieu d'un processus de transformation politique. « Il ne s'agit pas du monde comme il est présentement, ni du monde qui pourrait être éventuellement, mais du monde potentiellement en devenir, en construction »<sup>302</sup>.

Enfin, le troisième type, les relations politiques, est orienté vers l'avenir et découle généralement d'intérêts extérieurs aux objectifs immédiats de l'État. Les FMNE approchent alors le gouvernement en proposant des avenues politiques et réglementaires ayant une portée plus générale et souvent plus en leur faveur. La révision du régime fiscal, ou l'instauration de mécanismes d'obtention de permis environnementaux, ne sont que des exemples de type de demandes qui s'inscrivent dans des propositions formulées par certaines FMNE. Dans tous les cas, ce type de relations traite de sujets qui dépassent généralement les capacités de l'État à court terme, et qui s'appuient sur des enjeux économiques, politiques et sociaux pouvant parfois être difficilement conciliables avec le contexte politique et réglementaire en vigueur. L'action des FMNE consiste alors à influencer non seulement le gouvernement, mais aussi la société en général. Ainsi, elles prennent part à l'évolution des normes sociales.

Enfin, il a été soulevé par les experts que le cadre institutionnel relatif à l'introduction de nouvelles orientations politiques au Canada implique plusieurs étapes (consultation interne et externe, lecture et débats en chambre, etc.). Ces étapes visent notamment à assurer une concordance entre les différents objectifs de gouvernement et les différents impacts probables de la nouvelle orientation proposée<sup>303</sup>. Or, les relations avec les FMNE génèrent une meilleure compréhension non seulement de leurs enjeux, mais aussi des principaux avantages qu'elles apportent à l'économie canadienne. Ces relations créent aussi des

---

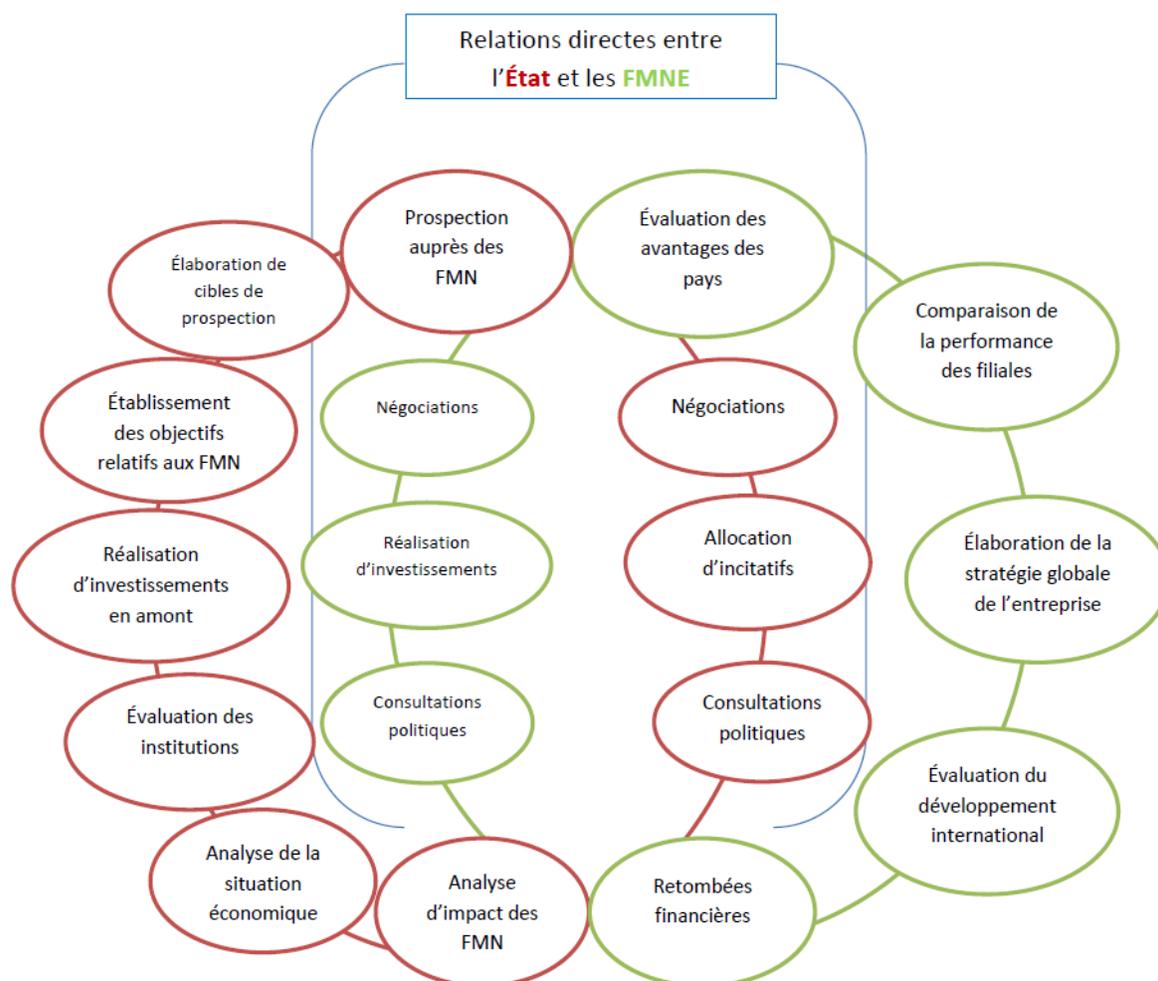
<sup>302</sup> EXP-05

<sup>303</sup> EXP-08

attentes réciproques qui accentuent la dynamique de leur interaction dans le temps. Par cela, le gouvernement se situe dans une sorte d'espace tampon, tentant d'ajuster ses politiques et les actions qu'il déclenche en considérant les déterminants dynamiques de l'économie et du comportement des FMNE.

Nous présentons, ici-bas, un schéma simplifié des différentes relations entre l'État et la FMNE au Canada, basé sur nos entretiens. Ce schéma reprend en quelque sorte celui de Behrman et Grosse (1990), présenté en introduction, mais se concentre spécifiquement sur le noyau des relations entre l'État et les FMNE. Il présente les principaux aspects qui entrent en ligne de compte, à la fois pour l'État et pour les FMNE, dans leurs relations, en faisant notamment une distinction entre les sphères de relations directes et indirectes de leurs relations. Les éléments du milieu (entre parenthèses) sont associés aux relations directes entre l'État et les entreprises, tandis que les éléments qui sont en retrait correspondent plutôt aux étapes qui interviennent en amont ou en aval de leurs relations.

Figure 10.3 – Schéma des relations entre l'État et les FMNE



Ce schéma montre que les relations doivent être comprises non seulement à partir des aspects matériels de leurs relations, c'est-à-dire des discussions, négociations ou efforts d'attraction ou de rétention, mais aussi et surtout à partir de la dynamique d'interaction entre ces aspects et les actions périphériques qui viennent renforcer ou non les motivations et objectifs associés à leurs relations.

## 10.6 Conclusion de section

Avant de passer aux derniers chapitres portant sur la discussion à propos de nos principaux résultats, un retour en arrière s'impose. Nous avons commencé cette section en mettant de l'avant la nécessité pour le Canada, à la fin des années 1980, de s'adapter aux

transformations du contexte économique mondial. Fort des recommandations de la Commission Macdonald et du rapprochement politique et économique avec les États-Unis, le Canada visait à se positionner, au début des années 1990, comme un des principaux acteurs de la mondialisation économique. Il a d'ailleurs été prompt à multiplier la signature d'ententes commerciales et d'investissement avec plusieurs autres pays. Les années 1990 ont donc mis en place, institutionnellement et politiquement, la situation actuelle au Canada. La volonté du gouvernement canadien de bénéficier des investissements des FMNE a stimulé la recherche d'avantages concurrentiels. Les actions et moyens mis de l'avant ont accéléré les relations entre l'État et les FMNE à l'extérieur du cadre formel de la LIC. L'ouverture du gouvernement envers les IDE, dans un premier temps, et l'intégration d'objectifs d'accroissement des IDE au Canada dans un second temps, ont formalisé l'acceptation de la notion de bénéfices des IDE pour l'économie canadienne. Ceci, comme nous le constatons, a renforcé le lien entre la course à l'avantage concurrentiel et la performance canadienne en matière d'IDE.

Nous avons donc observé au cours du dernier chapitre des changements que l'on pourrait qualifier de mineurs apportés aux politiques économiques du gouvernement canadien. Ils se sont surtout inspirés des fondements normatifs soulevés dans le chapitre précédent, tout en s'ajustant aux nouvelles approches et aux nouveaux constats observés. Les interventions directes du gouvernement auprès des FMNE ont conséquemment varié, en termes de profondeur et de degré d'interactivité. Elles ont surtout mis un accent particulier sur la mise en place de conditions institutionnelles favorables aux FMNE.

Cette période se caractérise néanmoins par deux nouveaux facteurs. D'une part, la diminution de l'importance des secteurs des ressources naturelles sur la performance de l'économie canadienne. L'économie canadienne, devenue une économie de service, a misé sur les facteurs économiques qui y sont associés, soit l'amélioration des compétences, la recherche et développement et l'innovation technologique. D'autre part, les politiques économiques se sont orientées sur la course à l'avantage concurrentiel. Cette course s'est accrue au tournant des années 1990 et au cours des années 2010, à deux moments où le

gouvernement s'est rendu compte que l'économie canadienne n'attirait pas suffisamment d'IDE.

Dans cette optique, les années suivant la crise de 2008 ont été déterminantes pour l'adaptation des politiques économiques. Le constat que l'économie canadienne recevait peu d'investissements générés par la révolution technologique a amené le gouvernement à orienter ses politiques et objectifs vers l'accroissement d'IDE à valeur ajoutée. La mise en place d'un cadre politique et réglementaire efficient et fonctionnel s'est alors révélée comme la principale mesure gouvernementale afin d'assurer aux entreprises étrangères la confiance et la stabilité. L'instauration d'un environnement propice à l'obtention d'avantages spécifiques pour les FMNE au Canada est d'ailleurs, encore à ce jour, une priorité gouvernementale. Comme nous l'avons vu, les changements apportés à l'orientation de la politique économique canadienne ne se sont que partiellement reflétés sur la LIC. La hausse des seuils d'examen et l'ajout de clauses relatives aux sociétés d'État n'ont toutefois pas modifié les fondements de cette dernière. Ceci fait en sorte que le Canada se retrouve avec une loi qui, de l'avis de certains experts rencontrés, cadre très peu avec les enjeux et objectifs de notre temps. Nos entretiens ont aussi confirmé que l'application de la clause de l'avantage net d'une IDE pour le Canada génère des questionnements sur la cohérence entre ses principes et l'orientation actuelle des politiques économiques.

Enfin, nous percevons, à travers ce chapitre, des formes plus systématiques de relations entre l'État et les FMNE. Plusieurs experts rencontrés ont soutenu que les années 1990 ont été névralgiques à cet égard. En parallèle du volet relationnel plus formel et politique, divers types de relations se sont concrétisées à partir de cette période. L'observation de celles-ci confirme que l'État s'est rapproché des FMNE, non seulement matériellement, mais aussi idéellement.



## CHAPITRE XI

### SYNTHÈSE ET RÉSULTATS

Ce chapitre clôt cette thèse et présente ses principales conclusions. Il se divise en trois sections. La première revient sur la validité des hypothèses de recherche. La seconde section expose la nouvelle périodisation proposée en regard de nos résultats. Une synthèse de chacune des périodes à l'étude est présentée, ce qui nous permet de soulever onze variables pouvant être comparées dans le temps. Un tableau synthèse offre enfin une image globale de l'évolution de ces onze variables à travers les six périodes. Enfin, nous présentons les principaux apports de la thèse en ce qui a trait aux approches sur les relations entre les États et les FMNE et sur l'histoire économique canadienne, notamment par l'analyse de nos résultats.

#### Validation des hypothèses

##### Hypothèse 1

*La politique d'investissement du Canada a été et demeure aujourd'hui conçue en fonction des objectifs de croissance et de plein emploi. Ces objectifs ont conditionné, à travers les différentes époques, les stratégies et moyens mis en place par les gouvernements successifs tout en ayant pour effet d'accroître le rapprochement et la collaboration avec les entreprises multinationales. Ces objectifs demeurent aujourd'hui au fondement des relations entre le gouvernement et les FMNE.*

Résultat : L'hypothèse est partiellement validée

Nos résultats de recherche ne nous permettent de valider que partiellement cette hypothèse. En fait, la politique d'investissement du Canada est bel et bien conçue en fonction

d'objectifs de croissance et de plein emploi. Mais à ceux-ci s'ajoutent les objectifs de stabilisation et de redistribution, et ce depuis la Seconde Guerre mondiale.

Ainsi, quelques aspects supplémentaires doivent être considérés :

- Nous n'avions pas envisagé au départ l'impact aussi déterminant de la Grande Dépression sur les changements normatifs des politiques économiques canadiennes et après-coup, sur les objectifs fondamentaux associés aux relations entre l'État et les FMNE. En fait, nous constatons que les années 1930 ont été déterminantes pour la cristallisation des attentes économiques envers l'État et des arguments justifiant des moyens pour les atteindre. De plus, bien que l'importance de l'emploi et de la croissance soit toujours valide aujourd'hui, nous les considérons comme intégrés à une dynamique impliquant les quatre objectifs.
- Depuis cette période, l'action de l'État s'est concentrée sur la mise en œuvre de mécanismes pour répondre aux attentes de la population et des entreprises. Ces mécanismes déployés sont différents, en ce sens qu'ils viennent renforcer la dynamique économique d'Après-guerre et qu'en aucun temps depuis cette période, les actions économiques du gouvernement ne sont venues remettre en cause les fondements normatifs de celle-ci.
- La volonté de redistribuer plus équitablement les richesses n'est que peu souvent exposée comme objectif du gouvernement dans son intervention à l'égard des marchés ou des entreprises depuis la Seconde Guerre mondiale. Les objectifs de plein emploi et de croissance économique ont rapidement supplanté la volonté de redistribution. La poursuite du plein emploi a d'ailleurs été considérée, au cours des années 1950 et 1960, comme le principal vecteur de redistribution et de stabilisation sociale.
- Nous pouvons toutefois valider le fait que ces objectifs ont conditionné, à travers les différentes époques, les stratégies et mécanismes mis en place par les gouvernements successifs tout en ayant pour effet d'accroître le rapprochement et la collaboration avec les entreprises multinationales.

## Hypothèse 2

*Depuis la fin des années 1980, des mécanismes formels et informels structurent les relations entre les firmes transnationales et le gouvernement canadien. Ces mécanismes sont constitués d'objectifs communs, qui se sont progressivement intégrés aux objectifs économiques généraux du gouvernement canadien en ce qui a trait au développement des entreprises et à l'économie en général.*

Résultat : l'hypothèse est validée

Nous avons constaté que depuis la fin des années 1980, des mécanismes formels et informels structurent les relations entre les firmes multinationales et le gouvernement canadien. La LIC ainsi que l'instauration de mécanismes d'examen spécifiques à la sécurité nationale sont les principaux mécanismes formels. Par ailleurs, nous constatons l'importance des mécanismes informels, qui se sont développés en parallèle des mécanismes formels, afin d'atteindre des objectifs économiques à plus court terme. La seconde section du chapitre 9, qui présente ce volet plus informel des relations avec les FMNE, en identifie les principaux paramètres, lesquels se sont développés au sein du gouvernement depuis les années 1990. Somme toute, nous pouvons affirmer que ces mécanismes sont constitués d'objectifs communs, qu'ils avantagent à la fois l'économie canadienne et les FMNE, et qu'ils se sont progressivement intégrés aux objectifs économiques généraux du gouvernement canadien.

## Configuration des relations entre l'État et les FMNE

Tel que présenté dans l'introduction, nous soutenons que l'évolution des relations entre l'État canadien et les FMNE repose principalement, depuis les années 1930, sur l'atteinte des objectifs économiques fondamentaux de l'État (croissance, emploi, stabilité, redistribution), mais se configure dans le temps en fonction trois variables, soit : la présence d'idées et de moyens rattachés à l'atteinte de ces objectifs, l'évolution du contexte national et international ainsi que la volonté de contrôle par l'État vis-à-vis les FMNE. Pour

en arriver à cette conclusion, nous présentons une synthèse de l'évolution de six périodes qui se sont avérées déterminantes dans les relations entre l'État et les FMNE.

1867-1930 - Le progrès par le développement économique national

1930-1945 - L'intervention providentielle de l'État

1945-1970 - La *canadianisation* de l'économie

1970-1985 - La priorité aux avantages économiques des IDE pour le Canada

1985-2000 - L'intégration internationale de l'économie canadienne

2000 à aujourd'hui a course aux avantages concurrentiels

Cette périodisation ne doit toutefois pas cacher l'influence de chacune des périodes antérieures sur les périodes présentées. Nous prétendons ainsi que les facteurs qui caractérisent une période ne sont pas exclusifs à celles-ci, mais plutôt qu'ils sont momentanément dominants sur les autres facteurs également en fonction durant cette même période. Des idées peuvent ainsi se chevaucher dans le temps et interagir avec d'autres facteurs économiques et politiques. Nous interprétons donc l'évolution des relations entre l'État et les FMNE comme un processus d'accumulation et d'élimination d'idées, d'intérêts, d'objectifs, de motivations et d'institutions qui s'exécute d'une période à une autre. On peut aussi l'exprimer comme un empilage de blocs ou de visions, s'influençant mutuellement au fur et à mesure qu'elles évoluent. Ces blocs, ou visions, sont caractérisés par une cohérence de valeurs et de normes qui forment le discours justificatif des actions entreprises ou proposées.

Cela étant dit, revoyons, de façon synthétisée, chacune des six périodes en considérant les six grands thèmes à l'étude énumérés en introduction :

1. Idées économiques générales (théorie économique, théorie des multinationales);
2. Orientations économiques poursuivies par le gouvernement canadien;
3. Enjeux et opportunités économiques spécifiques aux IDE;
4. Motivations de l'État vis-à-vis les IDE;
5. Approches sur les relations entre l'État et les firmes multinationales;

## 6. Actions institutionnelles de l'État (politiques mises en œuvre, lois, etc.).

Nous mettrons en exergue les principaux points qui, selon nous, permettent de les caractériser. Nous proposerons ensuite un tableau synthèse résumant les différentes périodes, avant d'entamer une discussion sur la dynamique évolutive des relations entre l'État et les FMNE en fonction de l'enchevêtrement qui interrelie les périodes.

### 11.2.1 1<sup>re</sup> période - Le progrès par le développement économique national

Entre 1867 et 1930, l'intervention du gouvernement canadien dans l'économie a suivi, selon la littérature, deux lignes directrices. La première fait référence au rôle important, pendant plusieurs décennies, de l'État dans le secteur des chemins de fer. Ceci tend à démontrer que l'État favorisait alors le grand capital, canadien ou étranger. La deuxième découle du fait que, de la Confédération jusqu'aux années 1930, l'esprit de la politique nationale a dominé le discours politique. L'État était rarement engagé directement dans l'économie et intervenait surtout sur les plans institutionnel et structurel. La prospérité, le développement de l'Ouest, la protection des secteurs économiques stratégiques contre la concurrence commerciale et l'importance de l'exportation dominaient alors la pensée politique au sein du gouvernement. Les relations entre les grandes firmes et l'État, surtout dans les provinces, s'organisaient autour d'un intérêt commun relativement simpliste, soit le progrès par le développement industriel. Ainsi cette période, qui coïncide avec l'apogée de la Politique nationale, demeure animée par une dynamique économique d'intervention de l'État relativement élémentaire. Il faut dire que la taille de la fonction publique était modeste et que la majorité des politiciens canadiens avait foi dans les notions de marché libre et de progrès. En ce qui a trait aux entreprises étrangères, l'intervention économique du gouvernement misait presque exclusivement sur les barrières tarifaires pour les attirer au Canada. L'investissement des grandes firmes américaines était perçu comme un vecteur de développement. Une part de la littérature met d'ailleurs l'accent sur la notion de capitalisme de copinage : les grands industriels formaient des groupes relativement

homogènes et fermés qui exerçaient des pressions importantes sur l'État, surtout sur les ministres. Le moteur de l'économie était prioritairement la production, l'investissement, le commerce et l'exportation. L'État agissait afin d'éviter certains frottements indésirables qu'auraient pu générer ses politiques ou ses institutions.

### 11.2.2 2<sup>e</sup> période - L'intervention providentielle de l'État

La crise économique des années 1930 a bouleversé considérablement la foi dans le libre marché. Au Canada, contrairement aux États-Unis, le changement s'est fait progressivement. Les conséquences de la Grande Dépression n'en ont pas été moins importantes et en ont amené plusieurs à proposer l'intervention de l'État comme solution à la crise. L'impact de la théorie générale de Keynes est certes remarquable, mais d'autres facteurs ont aussi entraîné une acceptation progressive de l'intervention de l'État dans l'économie, comme la création d'une fonction publique fédérale constituée de professionnels, les pressions populaires alimentées par le CCF ainsi que l'efficacité de l'intervention de l'État durant la Grande Guerre. Cette acceptation s'est instaurée suivant le fait qu'on a reconnu à l'État une grande part de l'état dans la redistribution des revenus, la prospérité nationale et la correction des faiblesses du marché (Steward, 1990 :132).

Les attentes quant à une redistribution plus équitable des ressources s'appuyaient sur un fort consensus par rapport à la responsabilité de l'État. Or, ce qui démarque cette période n'est pas tant l'acceptation du principe de redistribution en soi, que le fait qu'on en soit venu à attendre que l'État s'en occupe plutôt que de laisser libre cours aux marchés. Cette création de nouvelles attentes envers l'État dans l'économie générait de nouvelles actions, qui elles-mêmes entraînaient l'idée d'un plus grand contrôle économique de l'État. Cette dernière idée suscita d'ailleurs un fort niveau d'acceptation auprès des groupes de la société civile, du milieu des affaires, des politiciens ainsi que des hommes d'État canadien. Ce contrôle s'exerça progressivement sur les facteurs macroéconomiques, puis sur les provinces canadiennes. L'une des premières manifestations de ce contrôle fut la *National*

*Employment Commission*, qui a mené le gouvernement fédéral à centraliser à Ottawa la lutte nationale contre le chômage.

C'est toutefois après la Seconde Guerre que l'intervention économique de l'État s'est réellement institutionnalisée. L'effort de guerre avait permis à l'État moderne de transformer, par ses actions, l'économie nationale. Le pas franchi par le gouvernement durant la guerre, couplé au retour d'une attitude plus positive de la population envers l'économie industrielle, créa des attentes supplémentaires envers le gouvernement. L'État, qui possédait divers leviers politiques, légaux et financiers, s'imposait dorénavant comme l'acteur central de la dynamique économique nationale. Le plein emploi s'imposait comme le principal vecteur de redistribution ainsi que de la croissance soutenue du secteur privé. L'intervention dans l'économie passait alors par trois principaux mécanismes politiques : les politiques macroéconomiques keynésiennes, les politiques de concurrence et les politiques industrielles. L'investissement direct étranger figurait alors comme une composante du développement industriel national.

### 11.2.3 3<sup>e</sup> période - La canadianisation de l'économie

Cette période fait écho à la mouvance internationale d'Après-guerre, qui a notamment mené à l'instauration des institutions internationales de Bretton Woods et à l'ouverture des frontières commerciales. Les relations avec les entreprises étrangères passèrent alors d'un mode plus personnalisé vers un mode plus formel, via l'impôt des sociétés et l'incitation à voir ces dernières accroître leur implication au Canada. Un homme plus que tout autre a incarné cette transition; C. D. Howe. Au cours des années 1940, il devint comme l'un des principaux ministres du gouvernement à entretenir des relations personnelles avec les dirigeants canadiens et étrangers. Jusqu'à la fin des années 1950, Howe demeura aux « commandes » de l'économie et inscrivit ses actions d'homme d'État de façon explicite, notamment envers les entreprises étrangères. Il œuvrait directement auprès d'elles pour assurer le maintien et la création des emplois. Howe fut à cet effet l'un des premiers

hommes d'État de l'ère moderne à institutionnaliser informellement les avantages que le Canada devait tirer des IDE.

Outre l'effort de guerre, qui avait grandement accentué le développement de l'industrie canadienne, certains événements ou certaines décisions prises par les entreprises américaines et le gouvernement américain ont favorisé le questionnement de leur influence sur la direction de l'économie canadienne. Cette situation a entraîné un débat entre les libéraux (représentés par C.D. Howe) et les opposants aux IDE (représenté par Walter Gordon). Howe était alors convaincu que les firmes étrangères devaient respecter les cadres légaux canadiens, et qu'il était de la responsabilité du gouvernement de les définir. À ses yeux, le contrôle ultime du gouvernement passerait par la capacité de l'État à configurer les lois et institutions formelles assurant ses propres objectifs. Gordon était, quant à lui, plutôt sceptique à ce sujet; il craignait, avant tout, l'influence extérieure des États-Unis à travers les firmes américaines présentes au Canada. Ces débats ont donc surtout porté sur la notion de contrôle de l'État sur l'économie et auprès des firmes étrangères, et se sont trouvés à consolider les motifs de l'intervention de l'État dans l'économie et auprès des entreprises.

Bien que cette période ait comme point de départ la fin de la Seconde Guerre mondiale, c'est réellement le rapport Gordon qui en est le point d'ancrage. Gordon craignait que les grandes entreprises industrielles mettent à mal les conditions nécessaires à la croissance future canadienne. Il était surtout préoccupé par l'influence à la fois économique et politique des firmes étrangères, amplifiée par l'appropriation des ressources canadiennes par les entreprises américaines, de même que par l'écart qui se creusait entre le développement industriel aux États-Unis et au Canada. Il constatait que les actions des entreprises étrangères ne représentaient pas toujours les attentes projetées par l'État à leur égard. Selon lui, les Canadiens étaient plus conscients de l'intérêt économique canadien que quiconque, et ils étaient beaucoup plus enclins à le poursuivre. Ces idées ont été rapidement acceptées, à divers degrés, par les partis politiques (conservateurs, NPD et libéraux).

Au début des années 1960, une pléthore de facteurs s'entremêlait à l'accélération de la dynamique d'innovation, de production et de commercialisation des grandes entreprises américaines : le déploiement des programmes sociaux, la gestion de l'inflation et du chômage, la stimulation des exportations et des investissements nationaux, le maintien de la concurrence entre les entreprises et la maîtrise de la taille de l'État et des finances publiques. Pour cette raison, cette troisième période a inséré un ensemble d'idées nouvelles dans les relations entre l'État et les FMNE. Ces idées ont été façonnées par la réaction du gouvernement face aux entreprises étrangères au Canada. Deux éléments se démarquent :

- Premièrement, le constat que l'économie canadienne était détenue et contrôlée par des étrangers à des degrés beaucoup plus importants que d'autres pays développés. Ce constat, qui s'institutionnalise avec la commission Gordon, se fait au moment où la réflexion théorique à l'égard du développement économique national s'active dans les milieux académiques et gouvernementaux.
- Deuxièmement, l'idée que l'économie canadienne devait être contrôlée par des Canadiens, laquelle part de la prétention que le gouvernement pouvait exercer une plus grande influence sur les canadiens puisque le sentiment d'attachement envers l'intérêt national serait plus important chez des dirigeants canadiens. Ceci était considéré par Gordon comme étant nécessaire à l'atteinte des objectifs de croissance économique et de plein emploi. Deux types d'actions plus concrètes reflètent l'idée de la *canadianisation* de l'économie; des actions plus coercitives, comme le CALURA ou la politique fiscale, et d'autres, plus incitatives, comme le code d'éthique des entreprises étrangères au Canada proposé par le ministre Winters en 1966.

#### 11.2.4 4<sup>e</sup> période - La priorité aux avantages économiques des IDE pour le Canada

À partir de la fin des années 1960, la prédominance des objectifs d'expansion de l'économie canadienne a institutionnalisé une hiérarchie de priorités dans les politiques

économiques du gouvernement fédéral. La montée en puissance des firmes américaines favorisait une analyse différente de leurs avantages et inconvénients pour l'économie. Le Pacte de l'automobile, qui devenait une réussite sur le plan de la production manufacturière au Canada, ajoutait à cette perspective l'analyse des coûts et des bénéfices des IDE. Le gouvernement reconnaissait alors l'apport économique des FMNE à l'atteinte de ses objectifs économiques, notamment en termes de justice sociale, laquelle était si chère au gouvernement Trudeau lors de son premier mandat. Les avantages que le Canada retirait de l'accroissement des IDE dans le secteur de l'automobile allaient tracer la marche à suivre, principalement en ce qui concerne le type d'ententes commerciales à réaliser.

La poursuite d'avantages économiques des IDE pour le Canada est déterminante à la configuration institutionnelle des relations entre l'État canadien et les FMNE à partir des années 1960. L'apparition de cette notion dans le discours demeure imprécise. On en retrace certains fragments dans les discours de Walter Gordon lorsqu'il était ministre des Finances. Il est aussi possible d'en attribuer la paternité à C.D. Howe, qui était conscient des avantages de l'IDE au Canada. Or, la priorité aux avantages économiques des IDE pour le Canada s'est réellement concrétisée dans le rapport Watkins. Ce rapport a eu très peu d'écho sur le plan politique, mais il a eu un effet important sur la direction que prirent ensuite les débats sur les FMNE. Il est le premier à caractériser la FMN par une description détaillée de sa structure, ses objectifs et son pouvoir sur le marché. Ses auteurs ne remettaient pas en doute certains aspects spécifiques à la FMN, tels que son mode d'organisation, l'ouverture des marchés, le besoin de capitaux ou de développement technologique au Canada. Ils reconnaissaient que les FMN étaient des acteurs majeurs de l'économie mondiale, et qu'il était risqué pour le Canada de les laisser agir sans considérer le contexte et la structure de l'économie canadienne. Il faut dire que le positionnement du rapport Watkins ne se situait pas très loin de la littérature économique de cette époque, qui se montrait peu critique à l'endroit du modèle de la grande entreprise, même étrangère. Les études de Bonin, de Galbraith et même celles de Hymer, jusqu'à un certain point, ne critiquaient pas en soi l'efficacité de la grande entreprise. Galbraith a d'ailleurs fait un exposé plutôt tempéré à leur égard lors des consultations du rapport Wahn, soulignant que

le Canada devait avant tout protéger sa culture des FMNE, plutôt que l'entièreté de son économie. Les représentants de l'économie classique au Canada, avec Ed Safarian et Harry Johnson en tête, critiquaient ouvertement la perspective d'un nouveau mercantilisme, où l'État se rangeait de plus en plus derrière les entreprises et les leaders de l'industrie nationale afin de générer la croissance, notamment au niveau des exportations. La série de débats en amont de la LEIE cherchait elle aussi à jauger l'influence des FMNE, mais consolidait du même coup l'idée d'une intervention de l'État et de la poursuite de l'intérêt canadien, sous la forme de l'acquisition de bénéfices semblables à ceux apportés par une grande entreprise canadienne. Cette idée s'est ensuite intégrée à l'orientation du gouvernement Trudeau et s'est formalisée dans la LEIE. L'avantage s'exprimait alors par les critères d'évaluation de la LEIE.

La grande entreprise moderne est intrinsèque à la notion d'avantages des IDE. Nous partons alors du fait que ce sont les objectifs de croissance économique qui ont mené le gouvernement à modifier progressivement sa perception des grandes entreprises industrielles. Les préoccupations de l'époque, relativement aux FMN étrangères, n'étaient plus manichéennes. Le gouvernement était sensible aux avantages qu'apportaient notamment les grandes firmes industrielles étrangères et il visait, par ses politiques économiques, à développer des modèles similaires d'entreprises canadiennes. Les interventions du gouvernement devinrent aussi de plus en plus précises, certaines allant jusqu'à stimuler un facteur économique ou un secteur industriel en particulier (par exemple l'automobile). L'intervention du gouvernement visait alors à développer l'activité industrielle nationale tout en sélectionnant plus judicieusement les IDE entrant au pays. Cet équilibre devait assurer un développement économique soutenu et une diminution du contrôle étranger.

Enfin, on ne peut passer outre le fait que la poursuite de l'avantage des IDE pour le Canada a permis à Trudeau de démontrer aux acteurs les plus progressistes de l'époque qu'il se préoccupait de l'enjeu des FMNE. Parallèlement, il créait une structure qui, si elle n'envoyait pas un message d'ouverture absolue du Canada aux intervenants étrangers, ne

fermait pour autant le marché canadien. Si l'on s'en tient aux revendications des FMNE peu de temps après la LEIE, notamment auprès de l'OCDE, on constate l'uniformisation des types de demandes faites par les gouvernements aux FMN dont le comportement semblait problématique à première vue, ainsi que la division pour ce qui est du traitement réservé aux firmes étrangères et aux firmes nationales. Il y avait très peu, dans l'information que nous avons étudiée, de réticence de la part des FMN quant aux attentes des gouvernements à leur égard.

### 11.2.5 5<sup>e</sup> période - L'intégration internationale de l'économie canadienne

Cette période a consisté principalement en une remise en question de la façon dont le gouvernement interagissait avec les FMNE. Elle dérive d'une critique du contrôle institutionnalisé de l'État, autant dans l'économie qu'auprès des FMNE, à la fin des années 1970. Les causes de la remise en question apparaissent avec la crise économique et la stagflation, qui a entraîné une perte de légitimité, aux yeux de la population et des milieux d'affaires, de l'intervention de l'État dans l'économie. Au même moment, la diminution des IDE, au moment où le Canada traversait période économique difficile relançait les vieux débats. Cette fois, cependant, la reconnaissance que les FMNE pouvaient générer de la croissance et des emplois créait une forte réaction contre les obstacles formels instaurés par le gouvernement Trudeau. L'opposition conservatrice se rangea rapidement dans le camp des « libéraux », prônant un désengagement relatif de l'État dans l'économie. Elle maintint d'ailleurs la position du Conseil économique du Canada, qui recommandait dès 1975 un libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Le NPD, qui avait eu un impact politique important à la fin des années 1960, continuait de proposer des politiques contre les IDE des FMNE, sans réussir cette fois à convaincre l'opinion populaire qu'elles allaient permettre de générer de la croissance et des emplois. Bien que nous connaissions maintenant le dénouement l'histoire et savons que les conservateurs de Mulroney ont remporté les élections en prônant des changements économiques importants, notamment sur le plan de l'ouverture du Canada au commerce et à l'investissement étranger, quatre autres aspects doivent être considérés avec le regard de l'époque :

- Le choix du gouvernement Mulroney en faveur de la libéralisation du commerce et de l'investissement était saisi d'une volonté de prioriser la concurrence au détriment des politiques industrielles. Il s'exécutait surtout par un changement de discours et par l'annulation ou la modification de certaines politiques et lois relatives à la période précédente. Pourquoi ce choix? D'une part, on ne peut faire abstraction du positionnement politique du mouvement conservateur, qui s'associait depuis le début des années 1970 à un État moins interventionniste dans l'économie. D'autre part, le contexte des années 1980 suggérait qu'il ne semblait plus nécessaire d'assurer une protection des entreprises canadiennes vis-à-vis les FMNE. Plusieurs entreprises canadiennes étaient dorénavant en mesure de concurrencer les entreprises américaines au point de reproduire leur schème de développement et d'investir sur les marchés étrangers.
- La concurrence, qui est centrale aux principes revendiqués durant cette période, subissait au même moment une reconfiguration importante en termes d'échelle. Activée notamment par le mouvement de libéralisation et l'accroissement continu du nombre et de la taille des grandes entreprises internationales, la concurrence ne prenait alors plus comme fondement un territoire spécifique, mais était plutôt alignée sur la dynamique mondiale des FMN. Cette concurrence continuait d'être considérée par le gouvernement comme un mécanisme de croissance et d'emplois, qui s'est intégré dans les années 1980 à ses objectifs économiques.
- Au début des années 1980, un certain consensus s'est instauré au sein des milieux d'affaires canadiens sur l'idée du libre-échange, ce qui a envoyé un message clair au gouvernement. Ce consensus n'est sans doute pas étranger au fait que les milieux d'affaires canadiens étaient conscients des changements de l'environnement économique, notamment en regard de l'accroissement des IDE canadiens et de leur dépendance commerciale avec les États-Unis.

- L'intensification de la coordination internationale avait comme effet de déplacer l'action de l'État vers des enjeux que l'on peut qualifier de structurels, au détriment des politiques industrielles. Du même coup, le contrôle de l'État était transféré sur le soi, soit sa taille et ses dépenses. Certains objectifs découlant de l'Après-guerre, comme l'emploi, demeuraient toutefois fondamentaux à sa mission, du moins sur le plan politique. L'apparence de contrôle se devait d'être maintenue pour justifier légitimement certaines des orientations économiques du gouvernement. Or, le contrôle relevait bien plus d'une croyance en les effets futurs de la libéralisation des marchés que d'une capacité à comprendre les enjeux qu'elle impliquait réellement. Cette croyance suggérait que les problèmes propres à la gestion de l'État et aux rendements économiques seraient résolus par une diminution de la taille de l'État ainsi que par une intégration économique plus profonde avec les États-Unis.

#### 11.2.6 6<sup>e</sup> période - La course aux avantages concurrentiels

La reconnaissance de la FMNE au Canada, surtout en ce qui concerne son influence sur les facteurs permettant d'accroître l'avantage compétitif canadien, marque profondément la période s'étendant depuis la fin des années 2000 jusqu'à aujourd'hui. La confiance renforcée envers les mécanismes du marché pour atteindre certains objectifs généraux en matière d'investissement, d'emploi, de production industrielle et d'exportation forme l'esprit de cette dernière période. La concurrence internationale oriente le regard de l'État vers les autres économies nationales et incite le gouvernement à se concentrer plus spécifiquement sur les facteurs économiques qui lui assureront un avantage compétitif. Étant donné que les FMNE prennent pleinement part à la dynamique de l'économie nationale et permettent d'accentuer considérablement certaines retombées souhaitées, les priorités économiques sont de plus en plus arrimées aux enjeux des entreprises afin d'attirer l'IDE.

Tout le discours sur la compétitivité de l'économie canadienne, l'innovation, la mondialisation, etc., dans une optique de projection des retombées des IDE des FMNE et de la nécessité d'adapter l'économie canadienne, s'est ainsi articulé au cours de cette période. Les IDE n'y sont plus considérés comme problématiques aux perspectives de développement économique. Au contraire, le gouvernement met l'accent sur leur promotion. Le débat se centre alors sur les moyens à la disposition du gouvernement pour accroître les investissements des entreprises au Canada et générer une situation dans laquelle l'économie puisse atteindre les objectifs de croissance et d'emploi. À ce titre, l'État se positionne de deux manières :

- Il adopte de plus en plus une perspective de banquier, non seulement en finançant la prise de risques de certaines entreprises, mais aussi en faisant des investissements politiques, tels que l'ouverture des frontières, la diminution des impôts, l'investissement en éducation, le crédit d'impôt pour la R et D, ou la diminution de la réglementation, lesquels sont envisagés comme entraînant des retombées supérieures aux coûts engagés.
- L'État évalue les IDE en termes de retombées potentielles futures. Il réintègre ainsi la perspective macroéconomique classique, qui mise sur les retombées économiques théoriques du libre-échange. L'esprit de l'avantage compétitif pour le Canada comprend l'avantage intrinsèque que les entreprises doivent posséder en regard de la concurrence et des retombées ainsi générées pour l'économie, notamment en ce qui concerne l'emploi et la croissance.

Par conséquent, il apparaît que la logique du marché, par l'effet de l'avantage concurrentiel et de la mobilité des capitaux, est aujourd'hui à la base des relations entre les entreprises et les gouvernements. Cela entraîne donc deux faits :

1. Les politiques publiques reflètent de plus en plus les besoins des entreprises. La reconnaissance de l'interdépendance entre l'État et les FMNE s'imprègne, dans ce contexte, aux discours politiques relatifs aux IDE.
2. Les entreprises ont la capacité de choisir la destination de leurs investissements, tout en étant quasi certaines du respect légal de la propriété de la valeur engagée.

Elles se retrouvent en position de négociation favorable face aux gouvernements. L'intensification des négociations et des relations avec les FMNE est donc un aspect spécifique à cette période.

Les FMNE sont ainsi aujourd'hui en mesure d'exploiter ces deux dynamiques entrecroisées. L'État reconnaît ses limites dans sa capacité à orienter son économie, mais demeure en possession de certains leviers politiques et économiques significatifs. Le type de contrôle que l'État peut exercer auprès des FMNE est différent et prend surtout la forme d'incitatifs. Cette période se caractérise enfin par un accroissement des relations informelles entre l'État et les FMNE ainsi que par une multiplication d'intervenants gouvernementaux qui engagent des relations avec celles-ci.

### 11.2.7 Synthèse des périodes : les variables considérées

Ci-dessous, un tableau synthèse regroupe les principales informations associées à ces six périodes. Il met en relation, pour chacune de celles-ci, plusieurs variables clés qui ressortent de l'analyse des périodes à l'étude. Ces variables reprennent, en quelque sorte, les principaux thèmes de recherche, en en ajoutant quelques autres qui viennent clarifier notre propos. Ainsi, onze variables retiennent notre attention :

1. Idée(s) principal(es) identifie l'idée qui s'est avérée dominante dans le discours du gouvernement canadien par rapport aux relations entre l'État et les FMNE.
2. Objectifs clés poursuivis spécifie lesquels des 4 objectifs clés sont priorisés par le gouvernement canadien dans ses relations avec les FMNE pour chaque période.
3. Les faits marquants de la période qui ont eu, dans bien des cas, un impact important sur les changements de perception du gouvernement canadien à l'égard des FMNE et sur la transition d'une période à une autre.
4. Les enjeux économiques présentent les principaux défis économiques auxquels le gouvernement canadien a eu à faire face au cours de la période concernée.
5. Les motivations politiques par rapport aux IDE et aux entreprises étrangères au Canada s'expriment, quant à elle, sur une échelle partant de la négative à la positive.

6. Les acteurs gouvernementaux spécifient qui, au sein du gouvernement, était responsable des IDE ou s'impliquait directement auprès des FMNE.
7. Les catégories de relations avec les FMNE reprennent celles présentées en introduction, soit en deux formes et en trois types.
8. Le type contrôle exprime les mécanismes mis de l'avant par l'État pour parvenir à ses objectifs économiques à l'endroit des IDE ou des FMNE.
9. Les principales actions mises en œuvre par l'État cernent les actions politiques visant les IDE et les FMNE.
10. Effets recherchés met en exergue les objectifs des actions économiques de l'État, incluant celles vis-à-vis les FMNE
11. Conséquences énumèrent les répercussions des actions gouvernementales.

Tableau 11.2 - Périodisation des relations entre l'État et les FMNE au Canada

Periode	1 <sup>re</sup> période 1867-1930	2 <sup>e</sup> période 1930 à 1945	3 <sup>e</sup> période 1945 à 1970	4 <sup>e</sup> période 1970-1985	5 <sup>e</sup> période 1985-2000	6 <sup>e</sup> période 2000 à aujourd'hui
1. Idée(s) principal(es)	Progrès + développement Nationalisme commercial et ouverture aux capitaux étrangers	L'État doit intervenir pour stabiliser l'économie et redistribuer les richesses	Prise de contrôle de l'économie nationale Plein emploi (keynésianisme)	Priorisation aux avantages des IDE pour le Canada	Intégration économique	Mondialisation et avantages concurrentiels de l'économie canadienne
2. Objectifs clés poursuivis	Croissance, stabilité	Emploi, stabilité	Croissance, redistribution, stabilité, emploi	Croissance, stabilité, emploi	Croissance, emploi, redistribution	Croissance, emploi, stabilité
3. Faits marquants	Annulation du traité de réciprocité entre le Canada et les États-Unis (1866) Émergence de la grande entreprise industrielle Premières lois sur les entreprises 1 <sup>re</sup> Guerre mondiale	Grande Dépression Seconde Guerre mondiale Déclaration de Hyde Park Développement technologique et industriel Organisation hiérarchisée des entreprises industrielles	Incertitudes d'Après-Guerre Diminution de l'influence économique de la G-B Puissance des E-U Accords de Bretton Woods Confiance dans le gouvernement	Trente glorieuses Émergence des FMN Pacte de l'auto Développement manufacturier Crises du pétrole Stagflation	Fin du keynésianisme Ouverture des frontières économiques (ALE+OMC) Économie des services Émergence de la mondialisation Délocalisation des FMN	Internet Transnationalisation Financiarisation de l'économie Montée en puissance de la Chine Crise économique Précariatisation de l'emploi
4. Enjeux économiques relatifs aux IDE	Concentration industrielle, concentration des richesses, Développement des secteurs primaires, retard économique du Canada. Volonté de développer l'Ouest canadien.	Reprise économique, notamment par les exportations. Prise de contrôle de l'économie par l'État Redistribution plus équitable des richesses Stabilisation économique Emploi et progrès	Dependance envers les IDE et les États étrangers Balance commerciale Accroissement du contrôle des entreprises par les Canadiens Volonté d'accroître la valeur ajoutée au Canada Mettre au pas les FMNE	Croissance économique durable Justice sociale et redistribution Plein emploi Syndicalisme Innovation technologique Modification des facteurs de la concurrence Diminution de l'inflation	Croissance économique durable Accès aux marchés étrangers Emploi et ajustement aux conditions du marché Productivité et compétitivité Innovation technologique Apparition de la notion de sécurité nationale	Croissance économique durable Accès aux marchés étrangers Emploi et ajustement aux conditions du marché Productivité et compétitivité Innovation technologique Apparition de la notion de sécurité nationale
5. Motivations politiques	Très positive. Reconnaissance de l'incapacité du Canada à soutenir lui-même son développement. Investissements étrangers et investissements directs étrangers perçus comme nécessaire au développement économique canadien	Ambivalente. Les grandes firmes étaient blâmées pour la crise économique, mais l'État concevait des solutions dans lesquelles elles étaient impliquées. Reconnaissance du lien entre investissement privé, croissance et prospérité	Très ambivalente Les entreprises ne répondent pas toujours à l'intérêt canadien Perte de contrôle économique de l'État et des secteurs primaires canadiens Volonté du Gov. de prôner un développement économique par les Canadiens	Ambivalente. Reconnaissance du lien entre investissement, croissance et prospérité Crainte de l'influence des E-U Volonté du Gov. de développer des entreprises schumpétériennes L'IDE doit répondre à ses objectifs	Positive. Plus productives et compétitives Reconnaissance que les FMNE génèrent des exportations et de la R et D. La croissance de l'économie passe par l'ouverture de l'économie Questionnement quant à la puissance économique des FMN américaines	Très positive. Volonté d'attraction des IDE Développement de diverses relations avec les FMNE Importance du réinvestissement Nécessité de rapprochement des objectifs étatiques aux objectifs des FMN Reconnaissance que les FMNE génèrent des exportations et de la R et D. Crainte des Entreprises d'État étrangères
6. Acteurs	Politiciens (PM et ministre des Finances)	Politiciens (PM + C.D. Howe).	Politiciens (Finances, Industrie et Commerce)	Politiciens (PM, Finances, Industrie et Commerce)	Politiciens (PM, divers ministères à vocation économiques)	PM, divers ministères à vocation économiques, Fonctionnaires, organismes publics et privés
7. Catégories de relations	Informelles, personnelles, transactionnelles	Informelles, personnelles, transactionnelles	Impersonnelles, formelles, transactionnelles	Formelles, transactionnelles	Formelles, informelles, transactionnelles, processuelles et politiques	Formelles, informelles, transactionnelles, processuelles et politiques

Tableau 11.2 - Périodisation des relations entre l'État et les FMNE au Canada (suite)

	1 <sup>re</sup> période 1867-1930	2 <sup>e</sup> période 1930 à 1945	3 <sup>e</sup> période 1945 à 1970	4 <sup>e</sup> période 1970-1985	5 <sup>e</sup> période 1985-2000	6 <sup>e</sup> période 2000 à aujourd'hui
8. Type de contrôle	Barrières aux importations. Politiques fiscales et budgétaires	Politiques macroéconomiques et fiscales, coordination internationale, implication directe de l'État dans l'économie	Politiques fiscales et budgétaires. Intervention législative. Implication directe de l'État dans l'économie. Coordination internationale. Négociations directes avec les filiales.	Intervention législative. Négociations directes avec les FMN	Intervention législative. Signature d'accords internationaux. Changement de discours du PM. Coordination internationale. Négociations directes avec les FMNE.	Mise en place de moyens nécessaires et distinctifs pour accroître la performance de l'économie canadienne. Négociations directes avec les FMNE.
9. Actions réalisées	Politique nationale Développement des chemins de fer et de l'industrie primaire. Idée de partenariat État-industrie.	Accords de réciprocité (GB, ensuite EU). Commission d'enquête (Rowell-Sirois) Accroissement des pouvoirs du G. fédéral. Création des premières sociétés d'État. Double amortissement.	Double amortissement. Ventes des usines de guerre. Grands projets d'infrastructure (Voie maritime du Saint-Laurent, Pipeline, etc.). Commission Gordon, CALURA. Rapprochement avec la G-B. Pacte de l'automobile. Création du ministère de l'Industrie et du CEC. Intervention du ministre du Commerce auprès des filiales étrangères.	Commissions d'enquête et autres rapports (Watkins, Wahn, Gray) LEIE. Création du CSC. Politiques industrielles. Création de Petro-Canada. PEN.	Annulation du PEN Commission Macdonald LIC, ALE, ALENA, BIT, Invitation du PM à venir au Canada. Volonté affirmée d'attirer les IDE. Mission PM à l'étranger Retour à l'idée de partenariat	Politiques fiscales avantageuses. Politiques d'innovation et d'éducation qui visent à créer un avantage concurrentiel pour le Canada. Création d'équipes dédiées à l'attraction d'IDE. Participation aux Forums économiques internationaux. Création de grappes destinées à donner un avantage au Canada pour les FMNE. Participation à des Forums économiques internationaux (ex. Davos)
10. Effets recherchés	Développer l'industrie et la région de l'Ouest canadien. Favoriser l'unité nationale.	Stimuler la production industrielle	Accroître la participation des Canadiens dans les industries. Attirer des capitaux étrangers tout en préservant le contrôle à des intérêts canadiens. Diminuer le contrôle étranger de certains secteurs stratégiques	Etablir des critères d'acceptabilité des projets d'investissements d'entreprises étrangères. Rechercher les avantages des IDE pour le Canada. Protéger des intérêts étrangers le secteur énergétique canadien.	Rendre l'économie canadienne plus compétitive sur le plan international. Favoriser une redistribution à travers la dynamique du marché.	Rendre l'économie canadienne plus compétitive sur le plan international en attirant des entreprises étrangères compétitives
11. Conséquences	Accroissement des investissements étrangers et des IDE pour contourner les barrières tarifaires. Industrialisation Renforcement de la propriété et du contrôle de certaines industries canadiennes par les filiales étrangères	Alimentée par l'effort de guerre, l'activité économique sous le contrôle direct de l'État atteint un haut niveau de performance.	Débats politiques, commissions d'enquête	Légitimation des projets acceptés. Création d'un espace de négociation entre l'État et les FMNE. Réduction du nombre de projets d'IDE. Relativisation du modèle de la grande entreprise et de ses effets sur la concurrence.	Transformation de la perception du gouvernement vis-à-vis les FMNE Le Canada est lancé dans la course de la compétitivité entre les États pour attirer des IDE. L'enjeu consiste surtout à comprendre et à mettre en place les conditions nécessaires à la performance des entreprises, nationales et étrangères au Canada.	L'État continue de vouloir atteindre un plus haut niveau de compétitivité afin d'attirer des IDE. L'économie du savoir devient la pièce maîtresse de la compétitivité.

### 11.3 Analyse de l'évolution périodique

Commençons notre analyse de façon chronologique; on remarque que les objectifs associés à la première période n'ont cessé de décliner à partir de l'entrée en vigueur de la Politique nationale, pour être complètement exclus du portrait idéologique et institutionnel canadien à la fin des années 1980. Tout au long des 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> périodes, la Politique nationale a quand même continué de résonner au sein des milieux politiques canadiens. Un expert rencontré soutenait que Michael Pitfield, ancien haut fonctionnaire fédéral (voir chapitre 8), était considéré comme le dernier porteur des idées associées à la Politique nationale.

On note également que certains éléments associés aux périodes 4 et 5 se retrouvent dans les périodes 1 et 2. Cela s'explique par une intégration, à plus faible intensité, des idées principales y étant associées, notamment la croissance (ou le progrès), et le développement industriel. Deux périodes, les 3<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup>, ont plutôt connu des montées plus brusques d'intensité. La 3<sup>e</sup> traduit l'effervescence des années 1960, lorsque l'idée de *canadianisation* de l'économie s'est accompagnée d'objectifs autres que la stabilisation de l'économie et la redistribution des richesses. On peut ainsi nommer; la poursuite de l'intérêt national, la valorisation des ressources naturelles, l'obtention d'avantages économiques des IDE ainsi que la volonté de développement de certains secteurs économiques canadiens. La 3<sup>e</sup> période est aussi significative d'une revendication d'un plus grand contrôle de l'État sur l'économie, l'industrie et les IDE. L'héritage de cette troisième période a presque complètement disparu aujourd'hui. Elle demeure présente dans le discours de quelques experts du gouvernement, notamment lorsqu'il est question d'encourager la présence de dirigeants canadiens dans les FMNE au Canada.

La période 6, quant à elle, met l'accent sur la notion d'avantage concurrentiel de l'économie canadienne. À partir de la fin des années 1990, les gouvernements canadiens ont intégré cette notion à leurs actions économiques. La période 6 représente en ce sens l'aboutissement d'une transition qui s'est étendue sur une période d'environ 30 ans, commençant avec la priorisation des avantages des IDE pour le Canada (période 4) et se poursuivant par la prise de conscience de la nécessité que l'économie canadienne fournisse

des avantages concurrentiels aux FMNE (période 5). Dans tous les cas, ces motifs visent les mêmes objectifs fondamentaux, soit ceux établis au cours de la 2<sup>e</sup> période, que l'on résume par la stabilisation de l'économie, la redistribution des richesses, le progrès et la croissance économique.

En somme, mise à part la Politique nationale, qui a eu un effet symbolique important au Canada, nous considérons que l'histoire économique canadienne, en ce qui a trait aux relations avec les FMNE, est prioritairement associée à deux périodes :

1. La 2<sup>e</sup> période a cristallisé les objectifs fondamentaux de l'intervention de l'État dans l'économie et en a concrétisé ses responsabilités à l'égard des entreprises et du marché. Bien que le keynésianisme canadien ait été mis à mal au cours des années 1970, il n'en demeure pas moins que les objectifs de croissance et d'emploi sont demeurés présents dans les préoccupations politiques depuis les années 1930. C'est donc le type d'intervention qui a changé, plutôt que les motivations premières.
2. La 5<sup>e</sup> période, celle de l'intégration économique, a changé de façon importante les politiques et institutions économiques canadiennes. La vulnérabilité de l'État face aux nouvelles possibilités internationales d'investissement des FMN a accéléré l'évolution des mécanismes d'action économique de l'État, ainsi que le pouvoir des FMN dans l'élaboration de ces derniers. La notion de contrôle de l'État sur l'économie et les entreprises, qui s'était formée au cours de la seconde période, a connu une modification drastique au cours de la cinquième période.

On remarque, enfin, que l'attrait aux IDE est une constante dans la dynamique économique canadienne, surtout lorsque les indicateurs économiques du pays montrent des signes de retard industriel. Cela est vrai pour la période de 1867 à 1930, pendant et tout de suite après la Seconde Guerre mondiale, durant les années 1950, à la fin des années 1960, au début des années 1980, durant les années 1990, et enfin, depuis les années 2010. À chacun de ces moments, l'IDE a joué un certain rôle, parfois majeur, dans l'évolution des objectifs et retombées de l'activité économique des entreprises au Canada.

### 11.3.1 Le rôle central du gouvernement Trudeau dans les changements idéologiques au sein des relations entre l'État et les FMNE

Notre seconde hypothèse mettait l'accent sur la fin des années 1980. Nous postulions qu'à cette période, les relations entre l'État et les FMNE se sont structurées suivant des mécanismes formels et informels et qu'elles étaient constituées d'objectifs économiques canadiens alignés sur les objectifs des FMNE. Ayant validé cette hypothèse, nous souhaitons dans cette section présenter notre analyse du chemin qui a mené à cette période. Deux points en particulier sont abordés, soit le rôle du gouvernement Trudeau et celui de la LEIE.

L'analyse des différentes périodes nous mène à soutenir que les fondements des changements perpétrés par le gouvernement Mulroney s'inspirent grandement des années 1970, et que les actions du gouvernement Trudeau à cette époque ont eu une incidence importante sur la détermination des principes structurant les relations entre l'État et les FMNE à la fin des années 1980. Ainsi, pour mieux comprendre les principes découlant des années 1980 et 1990, il est essentiel de revenir à l'analyse de l'argumentaire priorisé dans les périodes 3 et 4, soit depuis les années 1950 jusqu'aux années 1970.

Comme nous l'avons vu, les périodes 3 et 4 sont surtout associées à une critique politique envers les FMNE, ainsi qu'à la volonté de *canadianiser* l'économie. Elles sont aussi porteuses de trois contextes clés qui ont eu une incidence sur l'évolution des idées et des institutions économiques au Canada :

1. Au cours des années 1950 et 1960, les entreprises étrangères étaient reconnues comme étant celles qui avaient le plus d'effets positifs sur l'atteinte des objectifs clés pour l'économie canadienne. Ces entreprises continuaient toutefois d'être perçues comme différentes des entreprises nationales; la confiance des milieux politiques envers les entreprises étrangères était beaucoup moins grande qu'envers les entreprises canadiennes. La principale préoccupation provenait du peu d'importance qu'elles semblaient accorder à l'intérêt national. Un mouvement prit donc forme pour leur imposer le respect des principes de souveraineté nationale

ainsi que les objectifs économiques du Canada. Les attentes du gouvernement adressées aux entreprises étrangères émanaient surtout d'une volonté de développement industriel. Or, cette préoccupation n'était aucunement associée à l'activité des entreprises nationales. Le paradoxe est ici frappant. Les attentes envers les FMNE paraissent bien plus claires, mais aussi bien plus structurantes que celle envers les entreprises nationales. Un double discours se développa donc au cours de cette période, qui accentua et accéléra le clivage entre firmes nationales et firmes étrangères. On poursuivit ainsi les principes de la Politique nationale, mais cette fois en spécifiant plus clairement les attentes envers les FMNE, tandis que le gouvernement intervenait presque exclusivement par des moyens incitatifs auprès des firmes nationales. La compétitivité des entreprises nationales était devenue le point des mire des interventions du gouvernement.

2. La compréhension des bénéfices et retombées des entreprises étrangères se situait de plus en plus à l'opposé de l'esprit premier de la concurrence. La concurrence internationale, surtout américaine, provoquait, au sein du gouvernement, un désir de création de secteurs économiques dits schumpetériens (une firme possédant des innovations technologiques et des capitaux pour les amener sur le marché). Selon Atkinson et Coleman (1989 : 20), « il était considéré à la fin des années 1960 et au début des années 1970 qu'une nation sans entreprise schumpétérienne était reléguée à la production de biens de faible technologie et finalement à un revenu national inférieur ». Les gouvernements canadiens des années 1960 et 1970 revendiquaient, l'édification d'entreprises canadiennes en mesure de concurrencer les FMNE, donc des FMN canadiennes et ce, au même moment où ils critiquaient les IDE. L'intervention de l'État dans l'économie était d'ailleurs orientée vers le soutien des secteurs à fort potentiel. Les politiques dans le secteur pétrolier, qui visaient à créer de grandes entreprises canadiennes, en sont le meilleur exemple.
3. À partir des années 1960, les objectifs macroéconomiques généraux de l'État ont transité, encore une fois progressivement, vers des objectifs microéconomiques

associés à la performance des entreprises. Les thèmes de croissance et d'expansion en sont les plus flagrants : le principe de croissance est passé d'un moyen pour accroître la croissance de l'économie en général (stimulation de la demande) à une croissance associée aux entreprises (stimulation de l'offre). Cette transition s'est accélérée à la fin des années 1970, lorsque le gouvernement a choisi d'accroître sa dépendance envers les mécanismes du marché. Par ceci, les grandes entreprises canadiennes et étrangères se sont trouvées à avoir un impact considérable sur la situation économique canadienne. Par le fait même, les attentes du gouvernement envers les entreprises sont devenues de plus en plus alignées aux attentes plus générales de la performance de l'économie. La relation d'interdépendance entre l'État et les FMNE s'est donc institutionnalisée dès le moment où le gouvernement reconnaissait que les FMNE facilitaient l'atteinte des objectifs économiques nationaux. Ce moment est associé au premier mandat de Mulroney.

Ces trois contextes ont été constitutifs d'une série d'actions. Notons en premier lieu la création d'un code de bonne conduite pour les FMNE au Canada, suivi, quelques années plus tard, par la Loi sur l'examen des investissements étrangers (LEIE). Bien que l'effet du code de conduite des FMNE a été limité en termes de portée (on mentionne très peu ses retombées dans la littérature), il a été important dans le processus de formulation des attentes et objectifs du gouvernement envers les FMNE, lesquels se sont formalisés dans la LEIE. Cette dernière est venue assurer l'établissement d'une relation formelle entre l'État et les FMNE, assise sur des bases communes, tracées par les trois principes mentionnés précédemment.

Les points soulevés précédemment nous amènent à proposer une interprétation plus nuancée que ce que nous avons retrouvé dans la littérature lors de notre recherche. En effet, les débats entourant la LEIE, de même que la perception de ces débats dans la littérature contemporaine relèvent surtout le caractère négatif de la loi, alors qu'il vaudrait mieux, selon nous, s'attarder aux principes qu'elle instaurait ainsi qu'aux intentions qui soutenaient ces principes. Plusieurs auteurs contemporains reprennent d'ailleurs le même

positionnement critique que le BCNI au cours des années 1970, en continuant de soutenir que le gouvernement était contre les IDE. Certes, Walter Gordon était critique envers les IDE, mais il était avant tout un homme d'affaires canadien, parlant pour le milieu d'affaire. Il était aussi très orienté vers le développement économique par l'entreprise privée et n'était surtout pas contre l'idée du modèle de la grande firme industrielle. Trudeau, quant à lui, était beaucoup plus modéré que nous l'avons nous-mêmes imaginé. Entre les années 1968 et 1972, nous avons démontré qu'il a plutôt retardé le plus possible la mise en place d'un cadre législatif pour filtrer les IDE, alors que bien d'autres pays s'étaient déjà dotés d'un tel cadre. À plusieurs reprises, lors de discours ou d'interventions en chambre, Trudeau ou les membres de son cabinet adoptaient des discours bien différents de ce qui est présenté dans la littérature. Puisque son gouvernement était conscient que l'économie demeurait relativement dépendante de l'apport de capitaux étrangers, il ne souhaitait pas soustraire l'économie canadienne aux capitaux étrangers. Les rapports et études qui ont jalonné le premier mandat de P-E Trudeau étaient aussi teintés d'une ambivalence sur les conséquences des FMNE au Canada. Le rapport Watkins peut être considéré comme le point de déviation rhétorique à l'égard des FMNE au Canada. Étant donné que Watkins était associé au NPD, et qu'il avait été nommé par Gordon, le ton du rapport et la volonté implicite pour trouver une solution plus pragmatique se démarquent des positions politiques qui leur étaient jusque-là rattachées.

Il importe aussi de contextualiser l'influence du NPD sur le gouvernement fédéral, lorsque ce dernier s'est retrouvé en position minoritaire en 1972. La position du NPD sur les IDE et les FMNE, à cette époque, était relativement contradictoire. Un expert rencontré nous a mentionné à quel point les revendications du NPD vis-à-vis les IDE au Canada étaient considérées comme progressives. Le positionnement du NPD s'exprimait surtout par l'ambivalence prononcée ou, comme Vernon et Behrman l'ont mentionné, par l'amour et la haine qu'ils entretenaient à l'égard des IDE. Étant dans l'opposition, mais détenant la balance du pouvoir, il leur était relativement facile de miser uniquement sur la critique. Or, comme nous l'avons vu, cette critique ne s'accompagnait que très rarement de propositions concrètes pour un modèle économique différent. Elle reprenait l'argumentaire devenu

classique depuis Gordon de la nécessité de générer des entreprises industrielles nationales suffisamment compétitives pour concurrencer les entreprises américaines. Après la lecture de l'ouvrage de Kari Levitt et des interventions en chambre des députés du NPD, nous sommes d'avis que la forte tangente nationaliste était en phase avec une perspective à plus long terme du développement de FMN au Canada. La défense continuelle de l'industrie canadienne suggérait déjà à cette époque une acceptation sous-jacente du modèle de la grande entreprise industrielle, ou sinon, d'un autre modèle économique jamais exposé. Ainsi, leurs critiques constituaient tout au plus un interlude conjoncturel. À partir du rapport Watkins, auquel le NPD ne s'est d'ailleurs pas opposé, les débats ont surtout porté sur les moyens pour parvenir à obtenir un plus grand avantage des IDE au Canada.

Enfin, on remarque que l'intégration des FMNE aux débats politiques a forcé les différents partis politiques à se positionner clairement à leur égard. Au cours des années 1970, les libéraux ont continué à se montrer ambivalents, prudents et pragmatiques. Le NPD soutenait l'approche critique. Les conservateurs, quant à eux, revendiquaient une plus grande ouverture aux IDE, adoptant au passage une position de plus en plus critique par rapport aux politiques économiques du gouvernement. On retrace le point de rupture des positions politiques au Canada au cours des années 1970, surtout après la mise en œuvre de la LEIE et le début des difficultés économiques qui ont mené à la stagflation à la fin de la décennie.

### 11.3.2 La LEIE et ses effets sur la légitimation des IDE au Canada

La LEIE est importante, non seulement symboliquement, mais aussi institutionnellement, puisqu'elle a centralisé les conditions et attentes du gouvernement à l'endroit de certains types d'IDE et a assuré, au même moment, les assises nécessaires à la légitimité des FMN étrangères au Canada. Rappelons les cinq critères d'évaluation :

- *Les retombées de l'IDE sur le niveau et la nature de l'activité économique au Canada, ce qui inclut l'emploi, la transformation des ressources, la réduction des importations et l'accroissement des exportations, l'achat de biens canadiens, etc.;*

- *Le niveau de participation des Canadiens à des postes de direction, mais aussi en tant qu'actionnaire ou dirigeant;*
- *L'effet de l'IDE sur l'efficience industrielle, le développement technologique, et l'innovation de produits;*
- *L'effet sur la concurrence du secteur économique;*
- *La compatibilité de l'IDE avec les orientations de la politique industrielle canadienne.*

Malgré les débats et changements de perspective du gouvernement Mulroney, ces critères ont été très peu modifiés. Les critères de l'avantage net de la LIC continuent toujours d'évaluer les projets d'IDE en fonction de :

- *l'effet de l'investissement sur le niveau et la nature de l'activité économique au Canada, notamment sur l'emploi, la transformation des ressources, l'utilisation de pièces et d'éléments produits et de services rendus au Canada et sur les exportations canadiennes;*
- *l'étendue et l'importance de la participation de Canadiens dans l'entreprise canadienne ou la nouvelle entreprise canadienne en question et dans le secteur industriel canadien dont cette entreprise ou cette nouvelle entreprise fait ou ferait partie;*
- *l'effet de l'investissement sur la productivité, le rendement industriel, le progrès technologique, la création de produits nouveaux et la diversité des produits au Canada;*
- *l'effet de l'investissement sur la concurrence dans un ou plusieurs secteurs industriels au Canada;*
- *la compatibilité de l'investissement avec les politiques nationales en matière industrielle, économique et culturelle, compte tenu des objectifs de politique industrielle, économique et culturelle qu'ont énoncés le gouvernement ou la législature d'une province sur laquelle l'investissement aura vraisemblablement des répercussions appréciables;*

- *la contribution de l'investissement à la compétitivité canadienne sur les marchés mondiaux*<sup>304</sup>.

L'apport de la LEIE peut ainsi être considéré comme majeur du point de vue de l'institutionnalisation des critères et objectifs relatifs aux relations entre l'État et les FMNE. Elle a aussi fixé les attentes du gouvernement à l'endroit des FMNE, a assuré une stabilité dans leurs relations (chose qui a très peu été soulevée dans la littérature), et a généré un sentiment d'acceptation sociétale par rapport à l'orientation générale de l'État et des projets acceptés par celui-ci. Ces deux derniers points, qui sont assurément moins évidents à évaluer, nous ont été confirmés lors de nos entretiens.

Nous avons vu que les objectifs formels des relations entre l'État canadien et la FMNE se sont progressivement institués sous l'ère Trudeau. Les adaptations de la LIC par rapport à la LEIE peuvent ainsi être interprétées comme importantes sur le plan de l'intention du gouvernement. Toutefois, elles ne sont que relativement mineures sur l'évolution des principes, étant donné que la notion d'avantage des IDE pour le Canada est demeurée une priorité.

La LIC marque aussi le début du désintérêt de l'État pour des mécanismes plus formels au profit de mécanismes informels. Deux actions ont favorisé le rapprochement des objectifs du gouvernement à ceux des FMNE. Premièrement, les appels du gouvernement et des milieux d'affaires à améliorer leurs relations au cours des années 1970 ont mené à une intervention étatique beaucoup plus axée sur les besoins des entreprises. Ainsi, en opposition à la réticence exprimée par les libéraux au début des années 1980, le gouvernement Mulroney a adopté une politique d'ouverture aux IDE, tout en orientant les programmes gouvernementaux vers les besoins des entreprises. Deuxièmement, on note le désengagement progressif de l'État, surtout à titre d'agent régulateur et interventionniste. Ce désengagement a signifié aussi la fin des initiatives de création de sociétés d'État

---

<sup>304</sup> Tirées de Loi sur Investissement Canada, L.R.C. (1985), ch. 28 (1er suppl.) en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/i-21.8/TexteCompleet.html>

lorsqu'un secteur d'activité ne présentait pas les retombées économiques souhaitées. Cette évolution marquait l'acceptation de l'interdépendance qui existe entre l'État et la performance des entreprises au niveau de l'emploi et des investissements effectués sur son territoire. L'accent était alors mis sur le développement des PME canadiennes, tandis que le discours politique, à propos des grandes entreprises, n'effectuait que très rarement la distinction entre firmes nationales et étrangères. De plus, les grandes entreprises étaient rarement considérées comme différentes des petites et moyennes entreprises lorsque venait le temps d'appliquer des mesures politiques. Elles étaient aussi perçues beaucoup plus positivement non seulement au sein du gouvernement, mais aussi de la population.

La table était ainsi mise, si l'on peut parler ainsi, pour un retour aux mécanismes relationnels plus informels, qui se sont arrimés, à partir des années 1990, aux idées de promotion de l'IDE et d'ouverture de l'économie canadienne. Cette période est donc significative d'une recrudescence des relations avec les FMNE. L'attraction des IDE n'a d'ailleurs cessé, à partir de ce moment, d'être intégrée aux objectifs économiques du gouvernement. Bien que ce dernier n'ait jamais mis en place de politique spécifique aux IDE, ses intentions sont demeurées claires. À titre d'exemple, les actions du gouvernement Chrétien concernant l'éducation postsecondaire, la diminution des impôts, le rééquilibrage budgétaire et l'innovation, visaient à rendre plus compétitive l'économie canadienne et à attirer des IDE. C'est aussi durant les années 1990 que s'est instauré, au sein de l'administration publique fédérale, un processus organisationnel visant l'attraction et la rétention des FMNE au Canada. Cette dernière forme d'IDE a d'ailleurs pris une importance névralgique pour le gouvernement, étant donné qu'environ les deux tiers des IDE sont réalisés par les FMNE déjà présentes au Canada.

Le Canada a donc accepté, au cours des années 1990, un mode particulier de relations avec les FMNE. Un mode par lequel on insistait sur la prédominance des retombées économiques de l'investissement, et advenant le cas, des IDE. L'un des experts rencontrés argumentait des bienfaits mutuels de l'ouverture des frontières commerciales et

d'investissement dans les années 1980, relatant que les retombées perçus ne le furent pas uniquement pour les FMM, mais aussi pour les États.

Par cela, on s'aperçoit que les relations contemporaines entre l'État et les FMNE peuvent s'expliquer par la volonté de l'État de développer une économie compétitive, et ce par les moyens à sa disposition selon le contexte dans lequel il évolue. Il importe aussi d'observer les relations entre l'État et les FMNE du point de vue de l'atteinte des objectifs économiques plus généraux de celui-là, et qu'à ce titre, les IDE sont un moyen pour les atteindre.



## CONCLUSION

Cette thèse concerne un enjeu politique et économique contemporain présenté sous un angle différent, qui tente de comprendre l'évolution de la configuration des relations entre l'État et les firmes multinationales étrangères à partir des objectifs et des motivations de l'État fédéral canadien. Les différentes périodes de ces relations rendent compte de la dimension temporelle d'intégration institutionnelle au sein des politiques publiques, ainsi que du rôle central des politiciens, économistes et milieux d'affaire dans le soutien de celles-ci. Comme nous l'avons constaté, les politiques publiques misant sur la stimulation de l'emploi et de la croissance, et implicitement, sur la responsabilisation de l'État envers la redistribution des richesses nationales et la stabilité économique et politique, se sont avérées névralgique à la configuration des relations entre l'État et la FMNE. Ceci ne devrait pas être surprenant, puisque les principes institutionnels de ces relations émanent d'une normativité qui remonte à la Grande Dépression. Passant par l'idéal libéral de C.D. Howe et de Macintosh, le nationalisme débridé de Gordon et de Watkins, le pragmatisme contrôlant de Trudeau et le laissez-faire de Mulroney, les points de rupture politique se sont confrontés à une évolution continue de la portée des idées sur les objectifs économiques de l'État et sur l'effet des FMNE au Canada. Cela s'est notamment aligné à la progression fulgurante de l'activité des FMNE au Canada ainsi qu'à la compréhension des modes de fonctionnement et des effets économiques de ces FMN, qui ont amené l'État à déployer divers moyens pour générer les retombées envisagées.

Comme nous l'avons mentionné en introduction, il nous a été ardu de concevoir initialement notre recherche, à cause du peu de modèles existants comparables à ce que nous cherchions à faire. Les conclusions de cette thèse, qui peuvent se traduire, pour certaines, en hypothèses de recherche, n'auraient pu être révélées sans l'emploi d'une méthode d'analyse basée sur les institutions de la longue durée. Nous soutenons à cet égard que ce n'est que par l'étude des idées et des institutions relatives aux objectifs de la politique économique, et, dans notre cas spécifiquement, des relations entre l'État et les

FMNE, qu'il nous a été possible de saisir le rôle et l'évolution de l'affirmation du contrôle du gouvernement sur les facteurs économiques, ainsi que l'importance du processus d'acceptation et de légitimation d'une idée dans la dynamique de reproduction et d'évolution de celles-ci. Nous estimons que nos résultats apportent des éléments nouveaux à la littérature, à la fois de l'histoire économique canadienne, mais surtout celle des relations entre l'État et les FMN étrangères. Ils posent un regard critique et constructif sur l'étude de ces relations. Notre thèse ajoute, par ailleurs, des variables nouvelles, mais surtout, soutient l'incidence véritable de la dynamique intrinsèque entre celles-ci. Or, nous remarquons les effets positifs de l'utilisation d'une méthode et d'un cadre d'analyse différents, qui nous ont amené à nous questionner différemment sur l'histoire, à observer l'interrelation entre des phénomènes apparemment disparates, et à interpréter ceux-ci avec une autre lentille, soit celle de l'évolution des idées et des institutions de la longue durée.

Nous concevons à cet effet qu'étudier l'histoire longue apporte une perspective d'analyse intéressante et permet de dégager des constats se démarquant de ce qui est proposé dans la littérature. Cela nous a aussi permis de mieux comprendre les motivations, justifications et principes sous-jacents à certaines décisions politiques, en plus de mieux saisir la dynamique d'interprétation et d'intégration des idées plus théoriques au sein des politiques économiques. Nous avons également pu observer le rythme très lent de l'évolution de certaines idées ou politiques, notamment lorsqu'elles sont acceptées, légitimées et intégrées institutionnellement. La lente évolution des idées nous a d'ailleurs permis de remarquer, à notre surprise, la redondance des principaux thèmes liés aux relations entre l'État et les FMNE. L'introduction du rapport Gordon pourrait avoir été écrite dernièrement tellement l'analyse du contexte national et international reprend des thèmes encore considérés problématiques. À ce titre, les grandes idées ou objectifs clés semblent générer au fil du temps un rayonnement sur plusieurs sphères de la politique économique du gouvernement.

Dans le cas qui nous concerne, ces objectifs clés s'alignent depuis 30 ans sur la poursuite d'avantages économiques des IDE, accroissant sensiblement la propension de l'État à

favoriser des moyens générant des avantages mutuels. Ainsi, on soutient qu'il existe, au sein de ces relations, une perception de réciprocité qui repose justement sur des idées et des moyens justifiant la poursuite d'objectifs clés de l'État, mais qui tiennent aussi compte du développement des FMN. Cette réciprocité, qui rappelle celle qui prévaut dans les relations entre les États (Keohane, 1986), demeure encore vague, en raison peut-être de l'effet de la double concurrence que Stophord et Strange (1992) ont si bien présentée. Qui plus est, les facteurs associés à cette réciprocité, qu'il serait tentant de réduire au « donnant-donnant », ne sont pas aussi clairement établis que dans les relations interpersonnelles ou entre États. Enfin de commencer le tracé des contours de ce constat, on présente en clôture des éléments de discussions associés aux notions de temps et d'évolution institutionnelle par l'entremise du processus d'acceptation des idées.

## Le temps dans les relations entre l'État et les FMNE

La prise en compte du temps est centrale à une analyse de l'évolution d'une politique comme nous la suggérons. Le temps est non seulement présent dans la durée d'une politique, d'un débat, ou d'une position consensuelle, mais il crée aussi, au sein des relations entre l'État et la FMNE, des dynamiques particulières.

D'une part, le temps est caractéristique des relations directes entre l'État et les FMNE lorsqu'elles impliquent une négociation. Nous avons souligné qu'une période de 3 à 5 ans est généralement allouée par l'État aux FMNE, lorsque les deux s'entendent pour participer conjointement à un projet d'IDE, ou lorsque le gouvernement accepte légalement la réalisation d'un projet d'investissement en vertu de l'avantage net pour le Canada. Il en va de même lorsque l'État, par exemple, signe des accords de libre-échange qui prévoient une facilitation des investissements. Les types d'attentes générées et leur temps de mise en œuvre peuvent cependant varier selon le degré de proximité de la relation.

Le temps fait aussi fonction d'enjeu de planification et de prise de risques. Il s'est notamment avéré central à la thèse de Galbraith dans les années 1960, mais demeure

d'actualité encore aujourd'hui. Ce dernier suggérait que l'État était de plus en plus impliqué dans la prise de risque des entreprises, et notamment de grandes entreprises, en raison de la complexification des produits et procédés, lesquels exigeaient plus de temps de développement. Pour l'entreprise, le temps est implicite aux pressions de la concurrence et il affecte grandement la patience des dirigeants quant aux attentes de rendement des activités de recherche et de développement. Dans certains cas, et pour certaines formes d'entreprises, la pression des rendements à court terme de la R et D s'avère moindre. L'équilibre entre le temps de développement et les retombées est donc propre à la stratégie des entreprises, à la structure du marché et à leur stratégie auprès de l'État.

Pour l'État, le temps est une variable à considérer entre l'exercice de planification économique et les résultats souhaités. La différence avec l'entreprise est que le gouvernement s'en remet à la patience récurrente des électeurs envers les résultats promis et à la popularité des idées concurrentes à celle mise en application. Ainsi, à certains moments de l'histoire canadienne, le gouvernement a été sévèrement jugé, autant par les partis de l'opposition que par les électeurs, pour des situations économiques dont il n'était nullement responsable. Ces situations peuvent l'avoir mené à prendre des décisions visant des retombées à plus court terme (prenant souvent la forme de baisses d'impôts depuis les années 1990). À d'autres occasions, le gouvernement a plutôt opté pour des politiques rapportant des bénéfiques politiques à plus long terme. On parle ici notamment des politiques d'éducation postsecondaire, des politiques d'infrastructure ou des projets de grappes industrielles.

Le temps se révèle aussi un facteur important dans le processus de reproduction des décisions politiques. Comme nous l'avons montré, certaines décisions sont prises dans un contexte spécifique et émanent d'une compréhension particulière de celui-ci, qui comprend la dynamique d'interprétation du rôle et des fonctions de l'État dans l'économie. Ces décisions sont parfois reproduites en entier ou en partie, même si des conditions centrales à la cohérence de la décision initiale ne sont plus présentes. Ainsi, le temps semble avoir tendance à refondre continuellement les contextes, mais à faire perdurer les principes ou

objectifs institutionnalisés quand bien même les dynamiques préalables à leur institutionnalisation se sont effacées.

Le temps est un facteur de relations en ce qui concerne les discussions et consultations autour de nouvelles politiques. Les FMNE présentes au Canada sont parfois réticentes à commenter ou critiquer ouvertement les politiques du gouvernement, sachant qu'il importe de maintenir de bonnes relations avec les pouvoirs publics afin, notamment, de prendre part aux consultations sur les changements politiques. En contrepartie, l'État mise sur la préservation d'un environnement stable dans le temps afin d'attirer et retenir des FMNE. Les bonnes relations dans le temps sont ainsi privilégiées par les deux parties.

Le temps est associé aux leviers de pouvoir que possède l'État. Il nous a été mentionné que le temps d'élaboration d'une nouvelle politique ou d'une nouvelle loi, qui s'étire parfois sur quelques années, est à l'avantage du gouvernement, car l'intégrité du processus assure une moins grande interférence directe d'acteurs externes, notamment des FMNE. Or, il est aussi évident que le gouvernement a tendance à réagir à l'évolution de phénomènes qui le mènent à étudier ce dernier, à éventuellement se donner des objectifs à son égard et en viser des avantages éventuels en fonction de la définition de son intérêt. Cela s'exprime sous la forme d'un contexte économique spécifique, qui s'appuie sur une série d'attentes de l'État envers les entreprises et les marchés.

Le temps, finalement, est significatif en ce qui concerne l'évolution des idées. Le temps long des périodes à l'étude est surtout caractérisé par l'importance de l'emploi, de la croissance et de la stabilité de l'environnement comme moteur de redistribution. Les évolutions idéelles subséquentes, insérées dans des temps plus courts, ont été celles qui ont généré des idées visant l'atteinte des objectifs dérivés des idées de principes. Le temps joue ainsi un rôle clé dans le processus d'acceptation et de légitimation des idées relatives aux FMNE au Canada. Nous avons montré que ces différentes dynamiques s'imbriquent l'une dans l'autre, et que certaines idées ont une durée d'acceptation plus longue que d'autres.

## Le processus d'acceptation et d'évolution institutionnelle

Au regard de notre sujet, nous constatons que depuis les premières critiques institutionnalisées de la commission Gordon, les transformations idéologiques se sont effectuées par l'exposé politique des conséquences d'un ou plusieurs facteurs ayant une incidence sur la dynamique entourant les idées de principes. Dans ce contexte, la recherche d'avantages économiques généraux pour l'atteinte d'objectifs demeure à la base du processus d'acceptation des idées en lien avec la conception des FMNE dans l'économie canadienne. Nous soutenons ainsi que l'acceptation d'une idée découle d'un processus politique fondé sur le débat. Elle émerge de l'apparition d'une problématique sociétale ressentie, perçue, fabriquée, et qui, par l'apport d'idées, d'arguments et d'exemples convaincants permettant de la résoudre et gagne finalement une acceptation plus générale.

L'acceptation est donc ancrée dans une dynamique de reconnaissance, de légitimation, de responsabilité et d'imputabilité. C'est un point auquel nous attachons une grande importance puisque le fait d'accepter une idée amène une séquence de mise en œuvre d'actions qui mèneront éventuellement à la création d'institutions, formelles ou informelles, et générera un sentiment de responsabilité et, subséquemment, d'imputabilité aux actions et décisions qui ont été prises. Étant donné que la responsabilisation et l'imputabilité sont des piliers de l'action de l'État, l'enjeu de l'imputabilité signifie que le gouvernement, dès qu'il déploie des moyens pour parvenir à ses objectifs, internalise l'argumentaire spécifique de l'idée à ses actions. Appuyés par les perceptions populaires ou encore par les milieux privés, ces argumentaires viennent faciliter le processus d'acceptation et reproduction lorsque ce dernier se doit de répondre publiquement aux différents enjeux sociaux en vigueur. L'on remarque d'ailleurs, après une longue période, le manque de cohérence entre les idées véhiculées et les fondements de celle-ci.

Nous constatons aussi que le processus de changements institutionnels s'effectue en deux temps. Le premier sur la longue durée, où les idées et les intérêts sont confrontés, où les

modifications institutionnelles sont incrémentales et servent à corriger ou influencer certaines situations ou volontés. Nous revenons à cet égard sur la confrontation des moyens pour atteindre les objectifs de croissance et d'emploi et la légitimité de l'intervention du gouvernement dans l'économie. Dans un autre temps, les changements institutionnels brusques, soudains, relèvent d'un évènement marquant, où un nombre restreint d'acteurs politiques marquent l'histoire. Dans ce cas spécifique, les changements brusques reflètent presque systématiquement une prise de position débattue dans la période précédente. Cette position a généralement comme caractéristique de se démarquer, du moins dans sa forme, d'une proposition semblable au statu quo. Son envergure est toutefois variable, considérant les idées et les moyens qui sont ensuite mis en place.

En outre, on remarque que les nouvelles idées proposées se tournent habituellement vers l'avenir, et énoncent une forme de promesse en ce qui a trait à leurs retombées. Ceci a été prédominant dans le cas des relations entre l'État et les FMNE depuis les années 1970. Nous considérons aussi qu'il y a une différence importante dans les idées qui se sont retrouvées à la base des changements de périodes étudiées. Nous faisons donc une distinction par rapport à l'influence de certaines idées sur les actions de l'État. Nous soutenons que certaines idées ont un effet plus durable et qu'elles se présentent sous la forme d'objectifs clés ou de principe. Ce type d'idée se conçoit en fonction des retombées envisagées sur une conception particulière de la société ou des individus vivant en société. Elles s'arriment à une perspective philosophique qui génère une acceptation politique et sociétale importante. Dans le cadre de notre thèse, elles sont représentées par quatre idées déjà soulevées: redistribution, stabilité, plein emploi, croissance.

En filigrane, d'autres idées les accompagnent. Elles servent généralement de moyen pour atteindre les objectifs clés. Elles se veulent prospectives, construites dans un environnement de relations entre divers acteurs et établies pour générer les retombées envisagées. Elles sont plus sujettes à changement que les idées soutenant les objectifs clés. Ces idées se veulent, en somme, plus pragmatiques, orientées sur le court terme et adaptées au contexte politique. La *canadianisation* de l'économie, l'avantage des IDE, l'intégration

économique ou l'avantage compétitif sont des idées qui, envisagées en fonction de leurs retombées anticipées, viennent répondre aux objectifs clés. Ainsi, nous soutenons que tant et aussi longtemps que les objectifs clés perdurent, les moyens proposés ne seront sujets qu'à une évolution qui mène à d'autres moyens permettant d'atteindre les objectifs clés.

À cet égard, notre thèse fait état de l'accumulation de ces moyens. D'ailleurs, la lecture des divers chapitres montre la redondance de plusieurs des moyens proposés. L'innovation, l'industrialisation, la création de valeur ajoutée, l'exportation sont des moyens récurrents depuis la fin des années 1950. L'analyse des discours politiques et de divers documents à visée économique réitère encore aujourd'hui fréquemment ces termes, ou alors l'esprit de ceux-ci. On peut aussi retrouver, dans les explications fournies par les politiciens, un argumentaire contemporain utilisant les termes populaires du moment, mais qui implique des idées provenant de périodes précédentes. Le discours sur la croissance, l'emploi, l'exportation, l'innovation, qui est encore d'actualité, a ainsi traversé les périodes à l'étude.

Enfin, on remarque une complexification de l'interrelation des moyens mis de l'avant par le gouvernement pour tenter d'atteindre ses objectifs. Plus nous avançons dans le temps, plus nous constatons la relative complexité des dynamiques entre les objectifs clés et les moyens pour les atteindre. Cela suggère un raffinement de la connaissance des effets économiques des FMNE et des attentes étatiques et sociétales envers leurs activités, mais aussi un manque de réflexivité entre ces moyens et les objectifs qui y sont associés. On note d'ailleurs un déplacement progressif de l'attention du gouvernement vers des moyens toujours plus éloignés de la dynamique et des retombées des objectifs clés. Le discours sur les IDE à partir des années 1980, mais surtout pendant les années 1990, a connu une transition importante qui peut s'expliquer par un accroissement des enjeux économiques ainsi que la priorisation de moyens de plus en plus éloignés des objectifs clés.

En cela, si cette thèse apporte bien de la matière pour comprendre les motivations de l'État vis-à-vis les FMNE, il n'en demeure pas moins que des éclairages restent nécessaires pour mieux saisir les liens entre le comportement du gouvernement canadien vis-à-vis les FMNE

et ses motivations à atteindre ses objectifs clés. D'ailleurs, bien que ces derniers semblent transcender les périodes à l'étude depuis les années 1930, on remarque surtout que l'action économique gouvernementale, générale et spécifique aux FMNE, a eu tendance à prioriser les moyens qui y sont associés. Or, le regard porté dans cette thèse sur l'État et les FMNE ne doit pas signifier l'oubli des autres sphères de la société et des autres enjeux auxquels nous sommes confrontés. Il y a une quinzaine d'années, John Stophord (2005) soulevait avec justesse ce point qui semble avoir été oublié depuis. Nous rappelons à cet égard l'importance manifeste d'objectifs clés qui mènent l'action économique du gouvernement canadien.

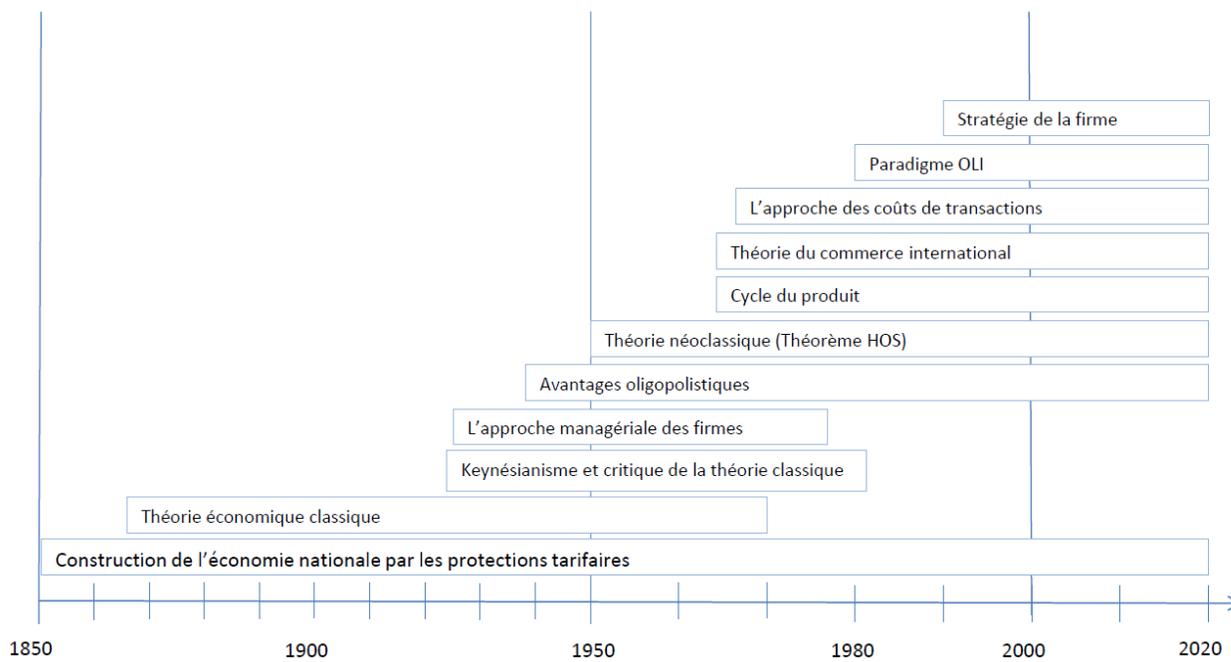
Si ces objectifs clés font encore figure de pierre angulaire de l'intervention de l'État dans l'économie, la manière dont ils sont interprétés ou pris en compte dans les énoncés politiques n'est pas toujours claire. Cela nous mène donc à un chantier qui dépasse celui de cette thèse, soit celui d'une réinterprétation de la raison d'être économique de l'État par rapport à ses objectifs clés. L'entame d'une discussion d'ordre non seulement académique, mais aussi politique, sur les définitions des quatre objectifs clés, en posant les questions du « qu'est-ce que » et du « pourquoi » à chacun de ceux-ci, permettrait une interrogation plus cohérente sur leurs relations d'interdépendance et leur signification. S'ils s'avèrent centraux à l'établissement d'une définition acceptable de la capacité d'agir de l'État auprès des FMNE, ces questionnements sont aussi primordiaux pour définir et répondre adéquatement aux attentes de la population envers l'État et le marché, mais aussi aux contextes présent et futur qui nous guettent.



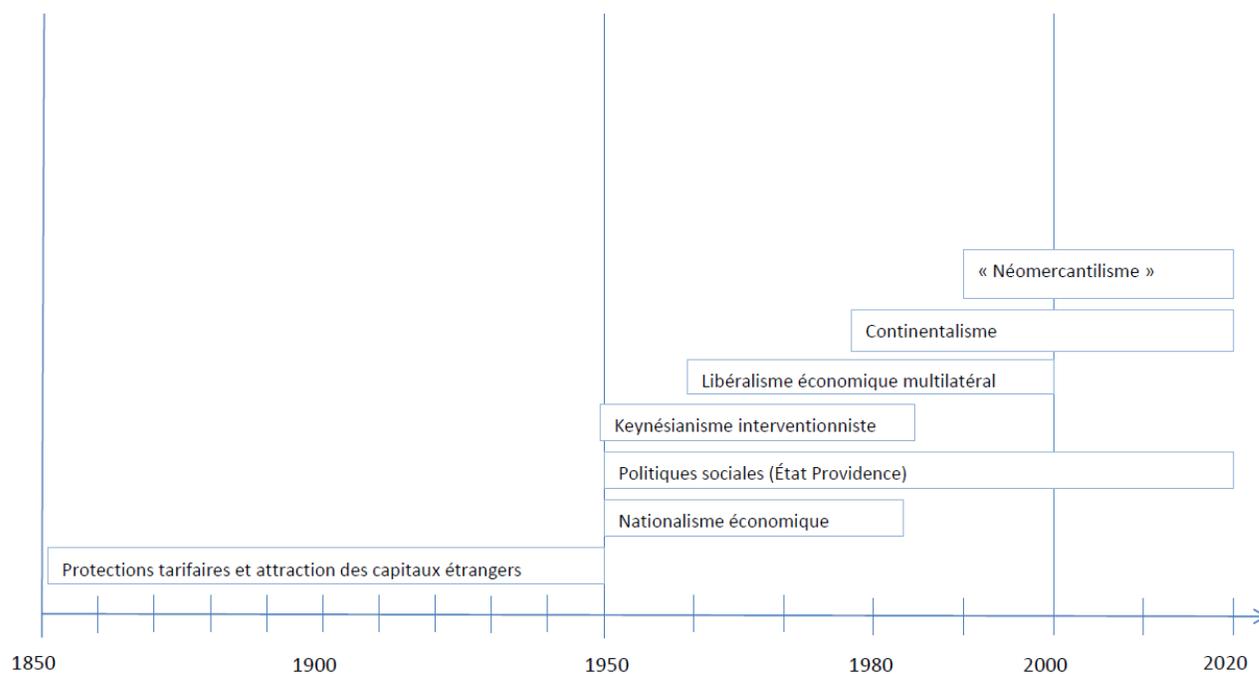
# ANNEXE A

## THÈMES ABORDÉS

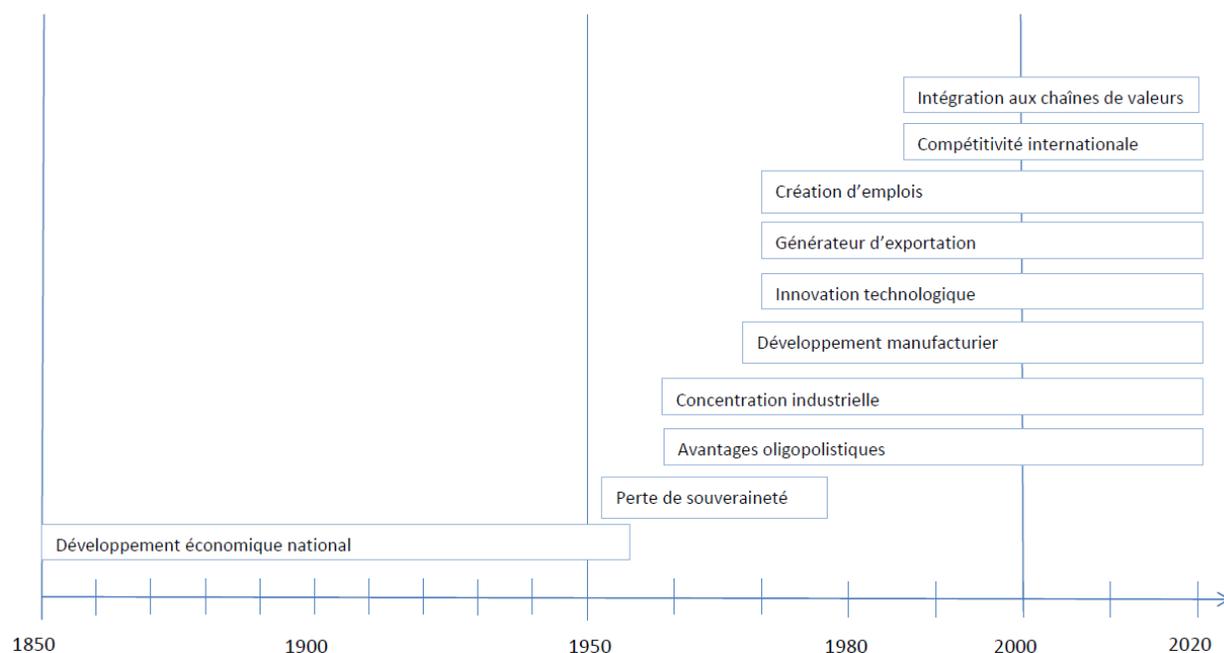
### 1 - Idées économiques (théorie économique, théorie des multinationales)



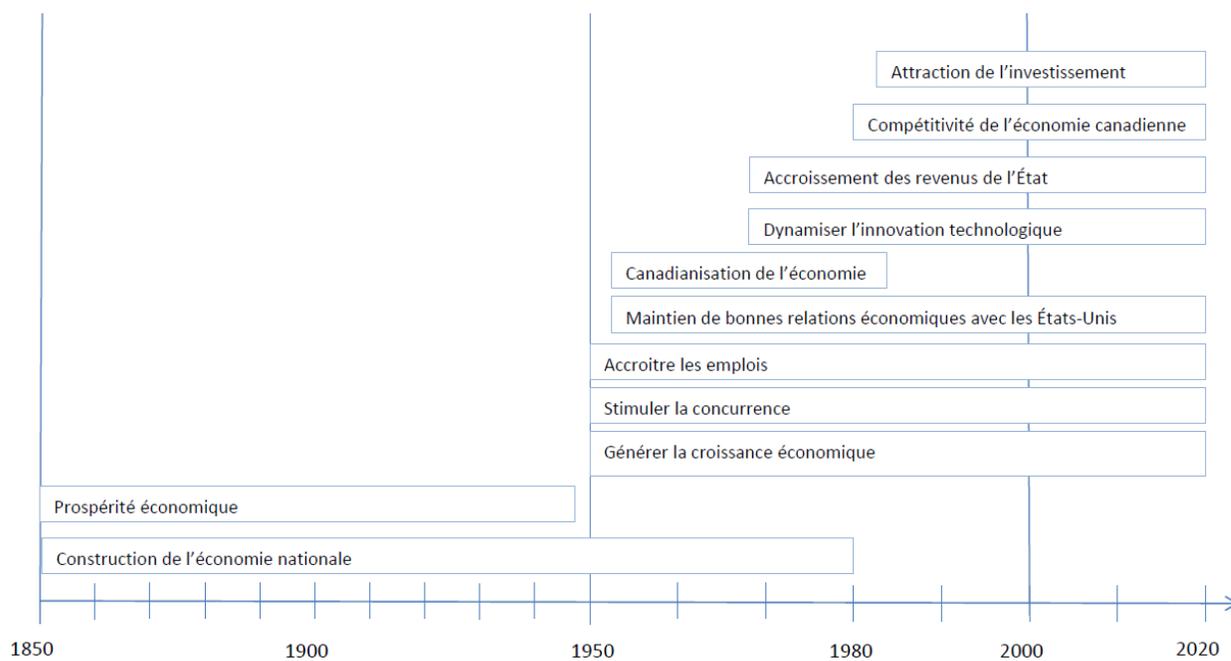
### 2 - Orientations économiques poursuivies par le gouvernement canadien



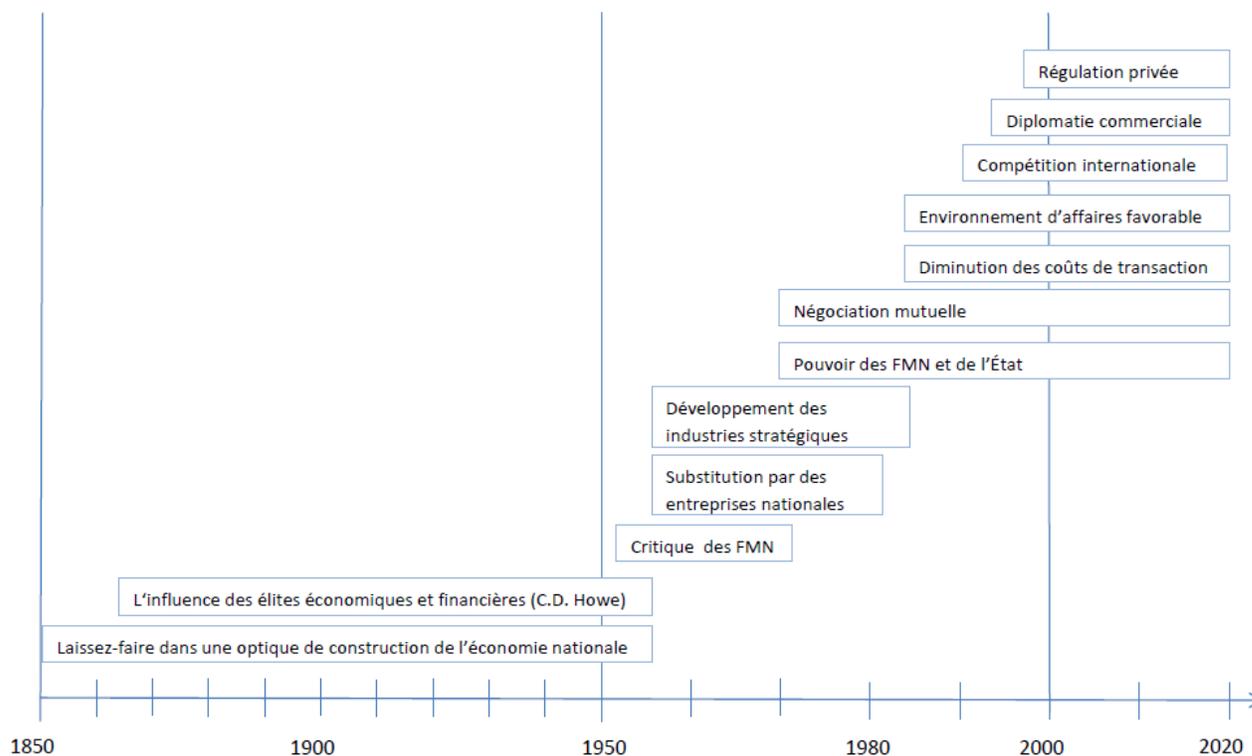
### 3 – Enjeux et opportunités économiques spécifiques aux IDE



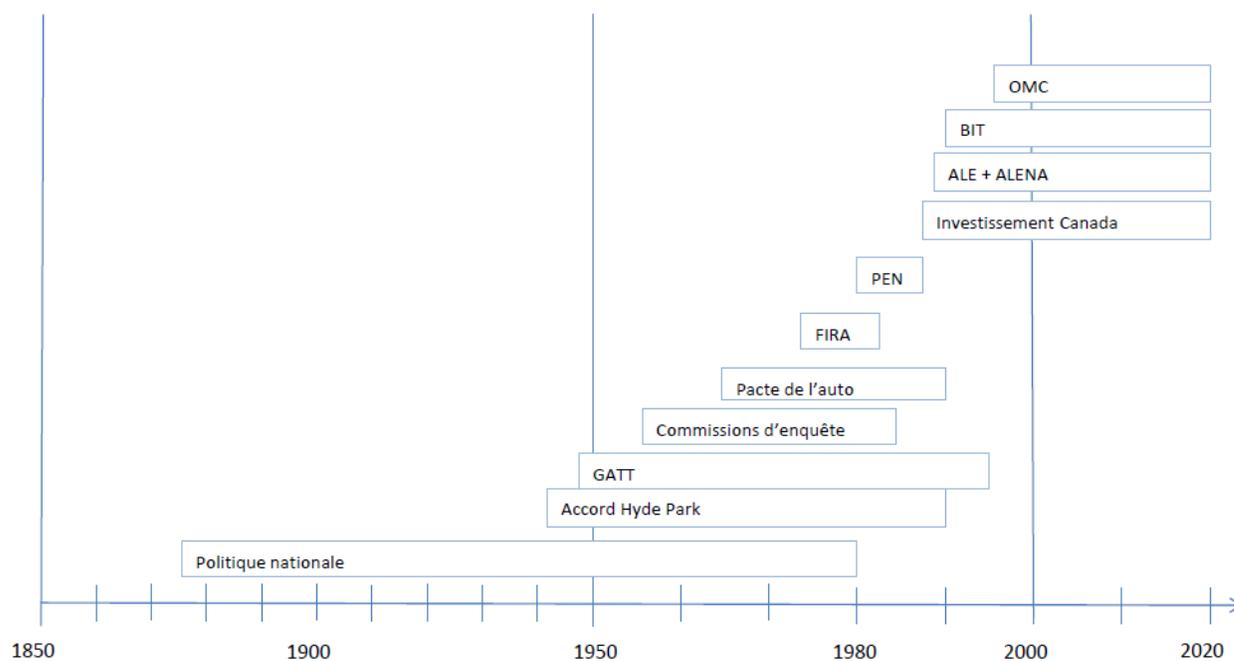
### 4 - Motivations de l'État vis-à-vis les IDE



## 5 - Enjeux des relations entre l'État et la firme multinationale



## 6 - Actions institutionnelles



ANNEXE B

LETTRE DE L'HONORABLE ROBERT WINTERS AUX  
DIRIGEANTS DE FILIALES CANADIENNES DE SOCIÉTÉS  
ÉTRANGÈRES DÉPOSÉE À LA CHAMBRE DES  
COMMUNES LE 31 MARS 1966<sup>305</sup>

Le gouvernement a étudié avec soin la nécessité pour l'économie canadienne de donner le meilleur rendement possible et la contribution à cet égard des nombreuses sociétés canadiennes qui sont les filiales des sociétés étrangères ou qui appartiennent dans une large mesure à des sociétés étrangères.

Ces compagnies ont des responsabilités tant envers leurs sociétés mères qu'envers le pays où elles sont installées. J'en ai conclu qu'il serait avantageux pour toutes les parties intéressées que je fasse une déclaration sur ce que l'on attend des filiales quant à leurs responsabilités envers la collectivité canadienne.

Pour s'acquitter de ses responsabilités, comme tout bon citoyen, une société travaille naturellement à améliorer son rendement en cherchant de façon énergique à profiter des occasions qui s'offrent sur le marché et à employer efficacement ses ressources; en agissant ainsi, elle contribue au sain développement de la collectivité où elle se trouve.

Pour atteindre cet objectif, les filiales de sociétés étrangères bénéficient de l'appui des sociétés mères qui leur fournissent de l'aide aux points de vue finance, administration, technologie et recherche, de même que d'autres formes d'appui qu'elles ne pourraient autrement obtenir. D'autre part, le fait d'être sous contrôle un contrôle étranger expose les filiales à des influences extérieures qui peuvent ne pas être toujours conformes à leur intérêt réel et à celui de l'ensemble de la collectivité canadienne. Une telle société peut être privée de l'autorité voulue pour prendre les décisions qui lui permettraient d'adopter des lignes de conduite conformes aux occasions qui lui sont offertes au sein d'une collectivité nationale en voie d'expansion et, par ailleurs, de développer au maximum la capacité de l'entreprise canadienne.

---

<sup>305</sup> Reprise textuellement du Rapport Watkins (1968), page 42 à 44.

Les filiales de sociétés étrangères occupent une place très importante dans l'économie canadienne. Jusqu'à présent, elles ont contribué dans une large mesure à l'expansion économique du Canada et leur rôle futur présente un défi non moins grand. Dans un monde où l'interdépendance ne cesse de croître, les sociétés affiliées à des sociétés étrangères ont un rôle à jouer en matière d'échanges internationaux, de produits, de services, de technique et d'idées.

Le gouvernement canadien désire que les filiales soient libres de développer toutes leurs possibilités à l'intérieur de la collectivité canadienne. Il importe donc que les filiales ne subissent pas, de la part des sociétés mères, des restrictions qui entraveraient leur sain développement.

Il est peut-être plus difficile d'atteindre cet objectif si les gouvernements étrangers adoptent des mesures qui sont susceptibles de nuire à la politique financière ou commerciale des sociétés mères ou cherchent à les influencer dans leurs relations avec leurs filiales étrangères.

Dans le cas du programme des États-Unis relatif à la balance des paiements, les autorités dans ce pays ont montré d'une façon tout à fait évidente, comme le signale le communiqué publié à la suite de la récente réunion du Comité conjoint canado-américain sur les affaires commerciales et économiques, que le gouvernement des États-Unis ne demandait pas aux sociétés américaines d'inciter leurs filiales canadiennes à agir d'une façon qui déroge à leurs pratiques commerciales normales en ce qui concerne le rapatriement des revenus, les politiques d'achats et de vente ou leurs autres activités financières et commerciales. Les autorités américaines ont, à vrai dire, réaffirmé que les filiales américaines à l'étranger doivent se comporter comme de bons citoyens à la tête d'entreprises du pays où elles sont situées.

Je suis convaincu que c'est là l'opinion des gouvernements d'autres pays dont les sociétés ont des filiales au Canada. Je crois donc qu'il est opportun et utile d'énoncer, tout particulièrement à l'avantage des filiales, quelques principes fondamentaux de civisme de

la part des sociétés commerciales au Canada. J'espère que ces principes seront de quelque utilité à votre société.

*Quelques principes directeurs de bonne conduite à l'intention des filiales canadiennes de sociétés étrangères*

Au nombre des objectifs à atteindre, il y a lieu de mentionner les suivants :

1. La poursuite d'un saine essor et la pleine réalisation des possibilités de production de la société qui s'associe ainsi à tout le pays pour utiliser entièrement et efficacement les ressources de la nation
2. L'aptitude à concurrencer au maximum grâce à l'emploi le plus efficace possible des ressources mêmes de la compagnie, celle-ci reconnaissant qu'il est souhaitable d'en arriver progressivement à une spécialisation appropriée des opérations de production entre sociétés sur le plan international.
3. L'exploitation au maximum des possibilités d'exportation et du marché canadien
4. L'accroissement du degré de transformation des produits de nos ressources naturelles dans la mesure du possible et du rentable
5. L'établissement d'une politique des prix qui aurait pour but d'assurer des revenus équitables et raisonnables à la compagnie et au Canada pour tous les biens et services vendus à la société mère et à d'autres filiales étrangères
6. En matière d'achat, la recherche et la mise en valeur de sources d'approvisionnement rentables au Canada
7. La mise en valeur, comme partie intégrante de l'entreprise canadienne, des possibilités de recherche et de mise au point technologique de nature à permettre à la société de poursuivre des programmes appropriés de perfectionnement des produits de façon à tirer plein parti des possibilités du marché intérieur et extérieur.
8. La conservation par l'entreprise canadienne d'une partie des recettes suffisante pour lui assurer l'appui financier nécessaire à sa croissance tout en distribuant aux actionnaires de justes bénéfices sur le capital investi.

9. L'adoption par l'administration d'un point de vue canadien grâce à des programmes de formation bien mûris, la promotion d'un personnel canadien compétent et l'inclusion d'une forte proportion de citoyens canadiens au conseil d'administration.
10. L'établissement d'une structure financière qui permette au public canadien de participer au capital de l'entreprise canadienne.
11. La publication à intervalles réguliers, de renseignements sur la position financière et les modes d'exploitation de la société.
12. L'assurance d'une attention et d'un appui appropriés aux objectifs nationaux reconnus et aux programmes établis par le gouvernement en vue de favoriser le développement économique du Canada de même que d'un appui et d'une aide efficaces aux institutions canadiennes qui s'occupent de l'avancement intellectuel, social et culturel de la collectivité.

En énonçant les principes ci-dessus, de bonne conduite de la part des sociétés étrangères au Canada, je reconnais que bon nombre de filiales au Canada respectent déjà dans un large mesure ces principes tant en pensée qu'en actions. Cependant, dans la mesure où ces principes ne sont pas déjà appliqués, les filiales sont priées de veiller d'une façon réfléchie et constructive à leurs applications, selon que les circonstances le permettent.

Je tiens aussi à vous parler de mon intention de rechercher la collaboration des sociétés filiales, grandes et moyennes, à nous fournir les renseignements périodiques, à titre confidentiel, sur certains aspects de leur exploitation et de leur financement. De cette façon le gouvernement aura une vue plus précise de la contribution des filiales canadiennes à l'économie du Canada.

Au cours des prochaines semaines, on distribuera des questionnaires contenant des explications détaillées sur les renseignements que l'on cherche à obtenir. J'espère que les intéressés répondront avec célérité et soin à cette demande de renseignement.

Je vous remercie de votre collaboration et vous prie d'agréer l'expression de mes meilleurs sentiments.

Robert H. Winter.

## ANNEXE C

TITRE DES OUVRAGES DE LA SÉRIE DE RECHERCHES  
SUR L'INDUSTRIE CANADIENNE D'INDUSTRIE CANADA

1. Foreign Investment, Technology and Economic Growth, Donald G. McFetridge ed., University of Calgary Press, 1991.
2. Corporate Globalization Through Mergers and Acquisitions, L. Waverman ed., University of Calgary Press, 1991.
3. Multinationals in North America, Lorraine Eden ed., University of Calgary Press, 1994.
4. Canadian-Based Multinationals, Steven Globerman ed., University of Calgary Press, 1994.
5. Corporate Decision-Making in Canada, Ronald J. Daniels and Randall Morck eds., University of Calgary Press, 1995.
6. Implications of Knowledge-Based Growth for Micro-Economic Policies, Peter Howitt ed., University of Calgary Press, 1996.
7. The Asia Pacific Region in the Global Economy: A Canadian Perspective, Richard G. Harris ed., University of Calgary Press, 1996.
8. Financing Growth in Canada, Paul J.N. Halpern ed., University of Calgary Press, 1997.
9. Competition Policy and Intellectual Property Rights in the Knowledge Based Economy, Robert D. Anderson and Nancy T. Gallini eds., University of Calgary Press, 1998.
10. Productivity Issues in Canada, Someshwar Rao and Andrew Sharpe eds., University of Calgary Press, 2002.
11. North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada, Richard G. Harris ed., University of Calgary Press, 2003.
12. Social and Labour Aspects of North American Linkages, Richard G. Harris and Thomas Lemieux eds., University of Calgary Press, 2005.

13. Services Industries and the Knowledge-based Economy, Richard G. Lipsey and Alice Nakamura eds., University of Calgary Press, 2006.

## ANNEXE D

### ACCORDS SUR LE COMMERCE ET L'INVESTISSEMENT

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Pologne

- En vigueur : 1990-11-22

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Fédération de Russie

- En vigueur : 1991-06-27

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Argentine

- En vigueur : 1993-04-29

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Hongrie

- En vigueur : 1993-11-21

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Ukraine

- En vigueur : 1995-07-24

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Trinité-et-Tobago

- En vigueur : 1996-07-08

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Philippines

- En vigueur : 1996-11-13

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Barbade

- En vigueur : 1997-01-17

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Équateur

- En vigueur : 1997-06-06

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Égypte

- En vigueur : 1997-11-03

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Venezuela

- En vigueur : 1998-01-28

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Panama

- En vigueur : 1998-02-13

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Thaïlande

- En vigueur : 1998-09-24

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Arménie

- En vigueur : 1999-03-29

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Uruguay

- En vigueur : 1999-06-02

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Liban

- En vigueur : 1999-06-19

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Costa Rica

- En vigueur : 1999-09-29

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Croatie

- En vigueur : 2001-01-30

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Pérou

- En vigueur : 2007-06-20

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Jordanie

- En vigueur : 2009-12-14

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Roumanie

- En vigueur : 2011-11-23

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Lettonie

- En vigueur : 2011-11-24

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-République tchèque

- En vigueur : 2012-01-22

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-République slovaque

- En vigueur : 2012-03-14

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Tanzanie

- En vigueur : 2013-12-09

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Koweït

- En vigueur : 2014-02-19

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Bénin

- En vigueur : 2014-05-12

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Serbie

- En vigueur : 2015-04-27

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Côte d'Ivoire

- En vigueur : 2015-12-14

Accord sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Mali

- En vigueur : 2016-06-08

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Sénégal

- En vigueur : 2016-08-05

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Hong Kong

- En vigueur : 2016-09-06

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Cameroun

- En vigueur : 2016-12-16

Accord sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Mongolie

- En vigueur : 2017-02-24

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Guinée

- En vigueur : 2017-03-27

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Burkina Faso

- En vigueur : 2017-10-11

Accord sur la promotion et la protection des investissements étrangers Canada-Kosovo

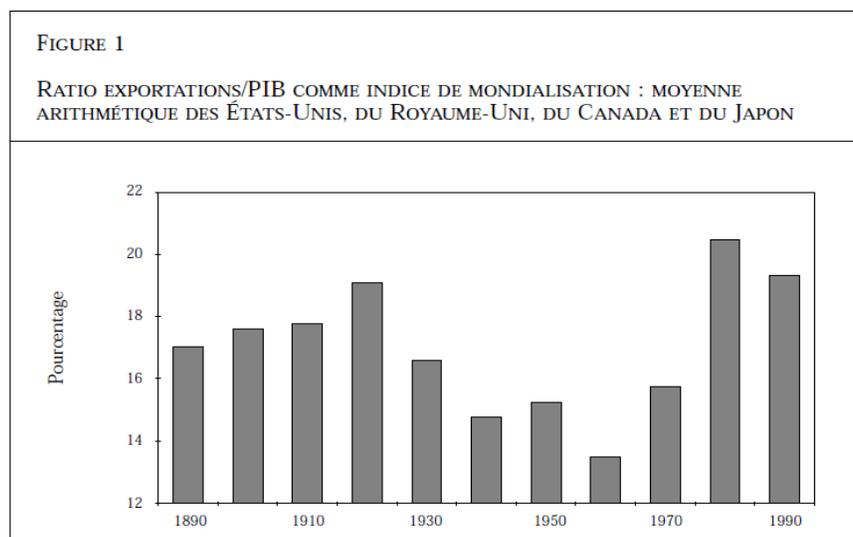
- En vigueur : 2018-12-19



## APPENDICE A

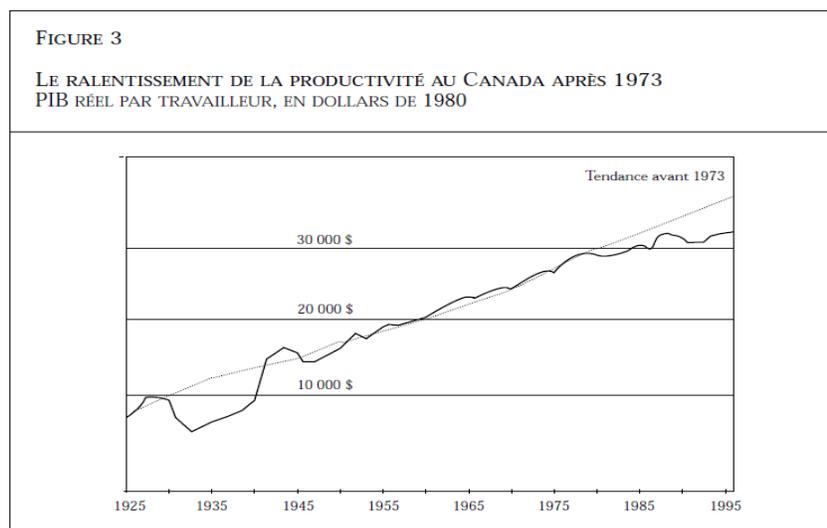
### QUELQUES STATISTIQUES SUR LES IDE AU CANADA

Figure A



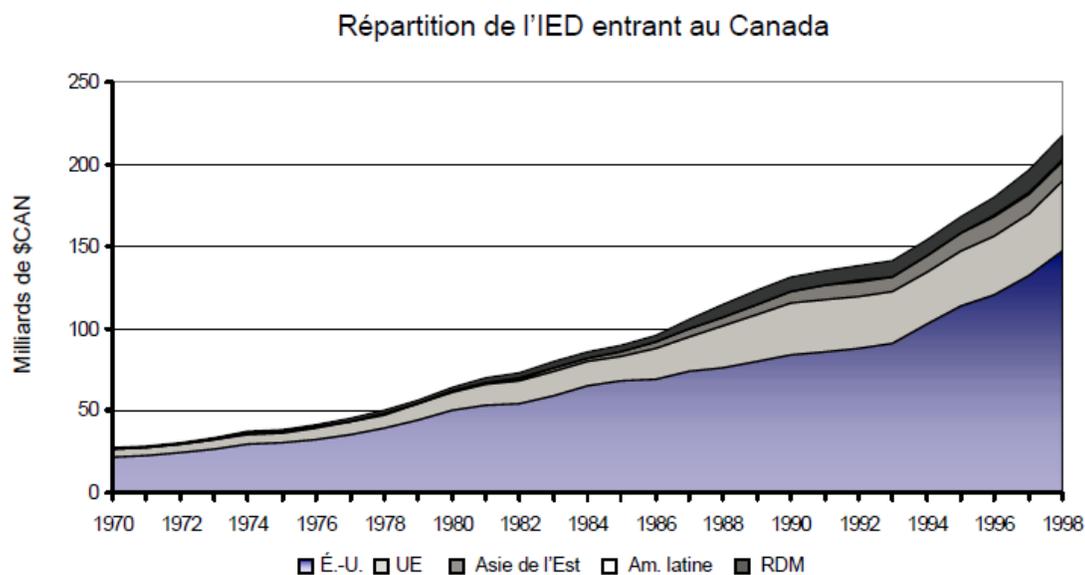
De Long (1998) page 6

Figure B



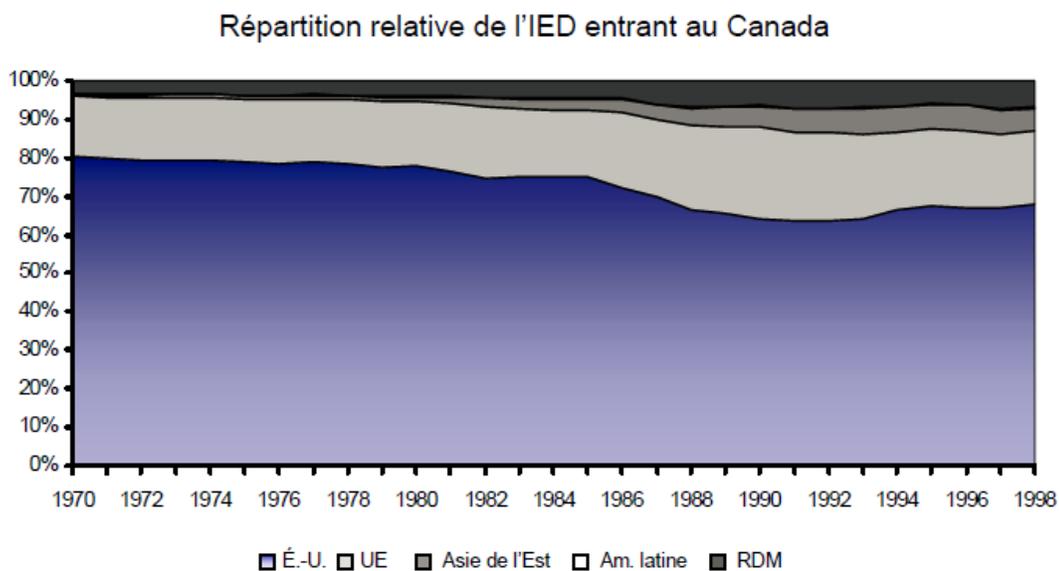
De Long (1998) page 19

Figure C



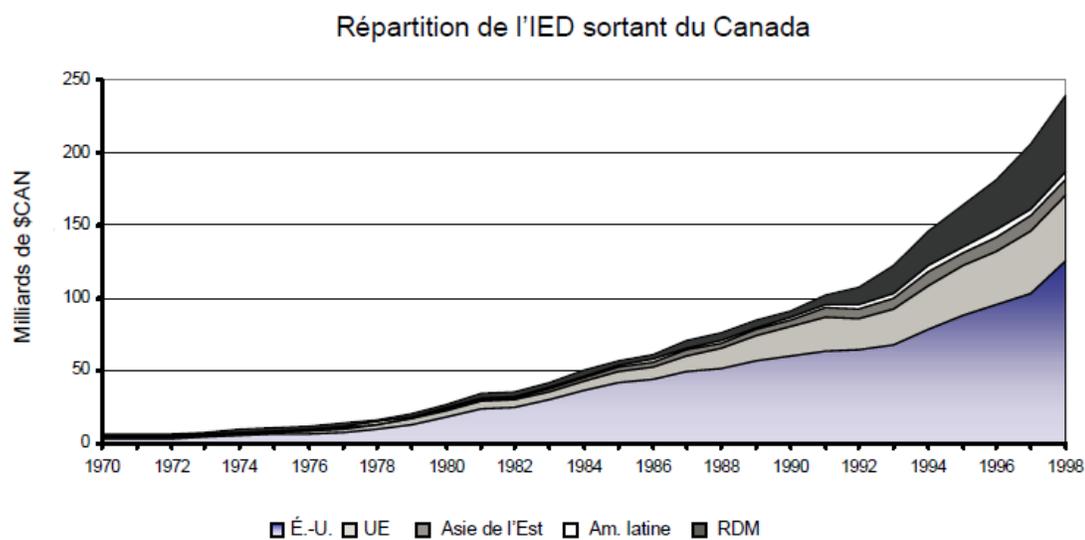
Hejazi et Pauly, 2002 : 70

Figure D



Hejazi et Pauly, 2002 : 70

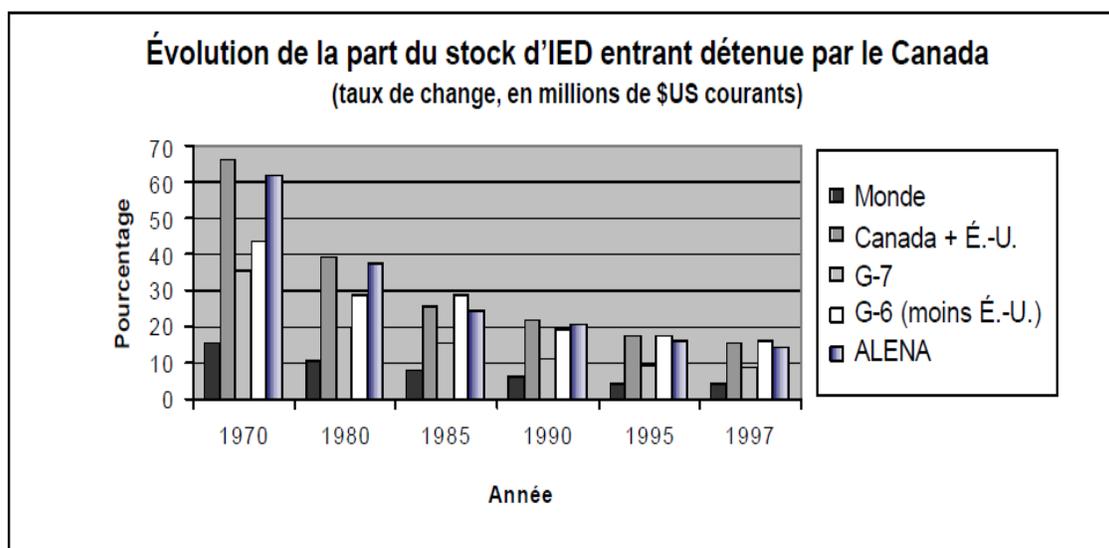
Figure E



Hejazi et Pauly, 2002 : 71

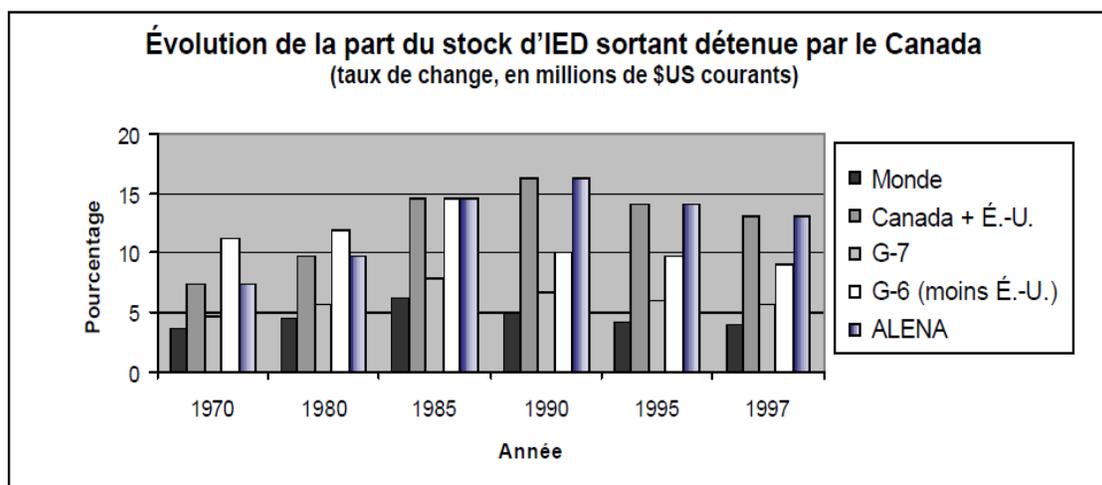
Figure F

Figure 1



Hejazi et Pauly, 2002 : 12

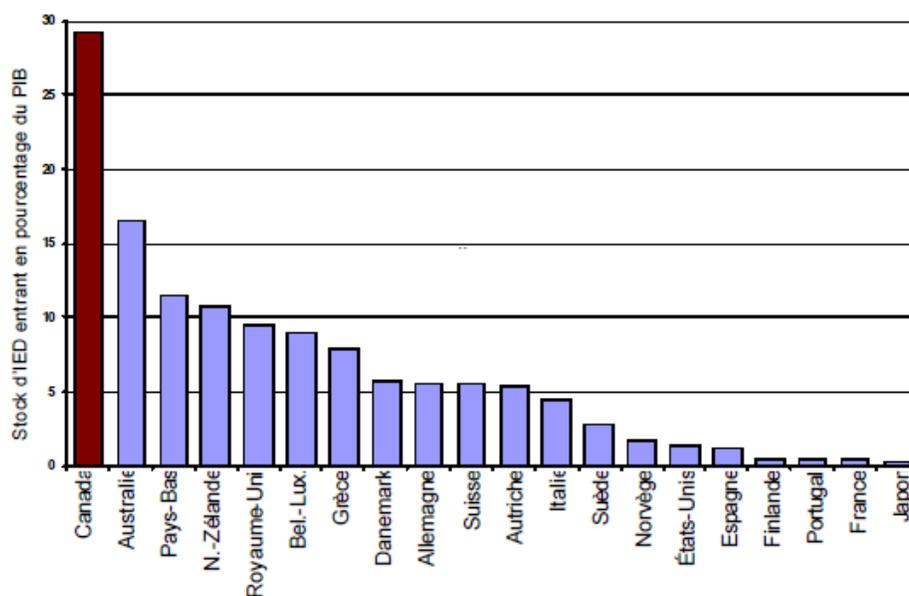
Figure G



Hejazi et Pauly, 2002 : 12

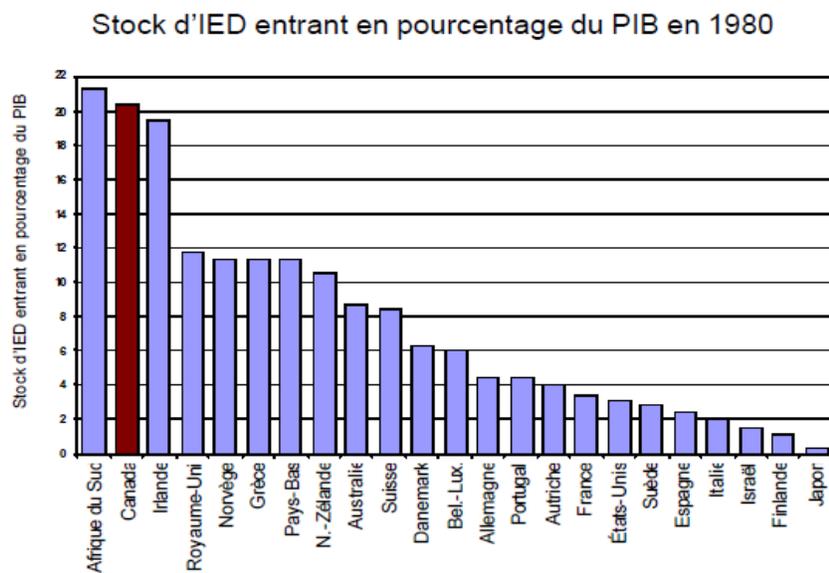
Figure H

**Stock d'IED entrant en pourcentage du PIB en 1970**



Hejazi et Pauly 2002 : 13

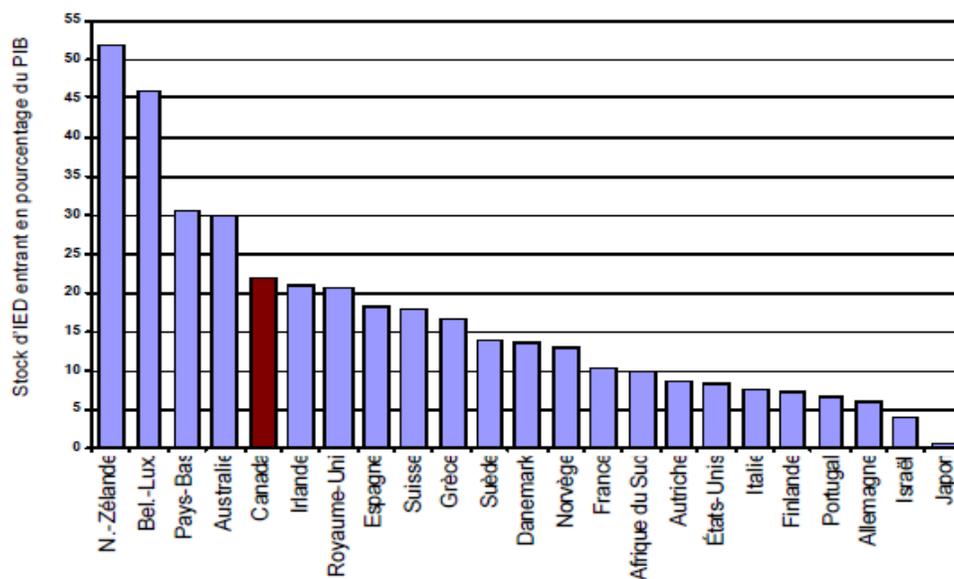
Figure I



Hejazi et Pauly, 2002 : 13

Figure J

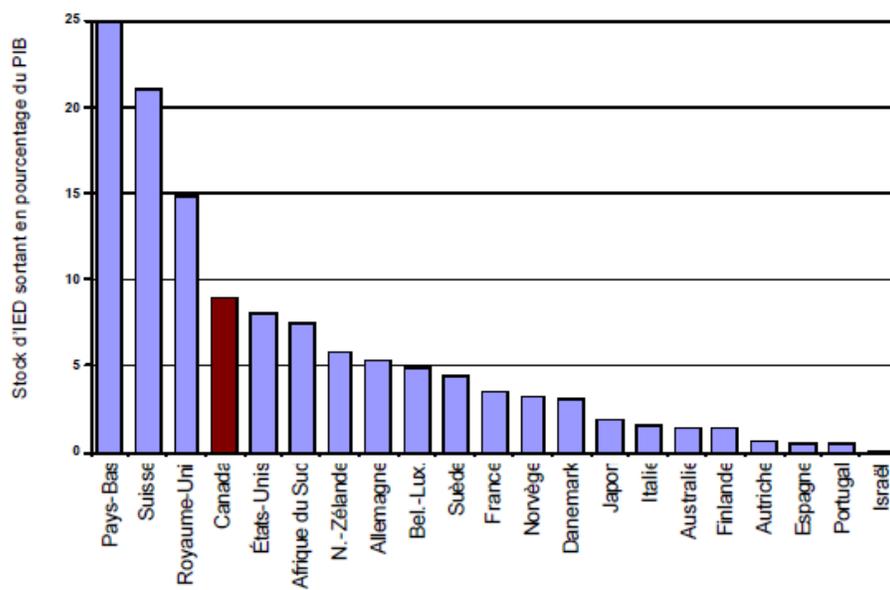
## Stock d'IED entrant en pourcentage du PIB en 1996



Hejazi et Pauly, 2002 : 13

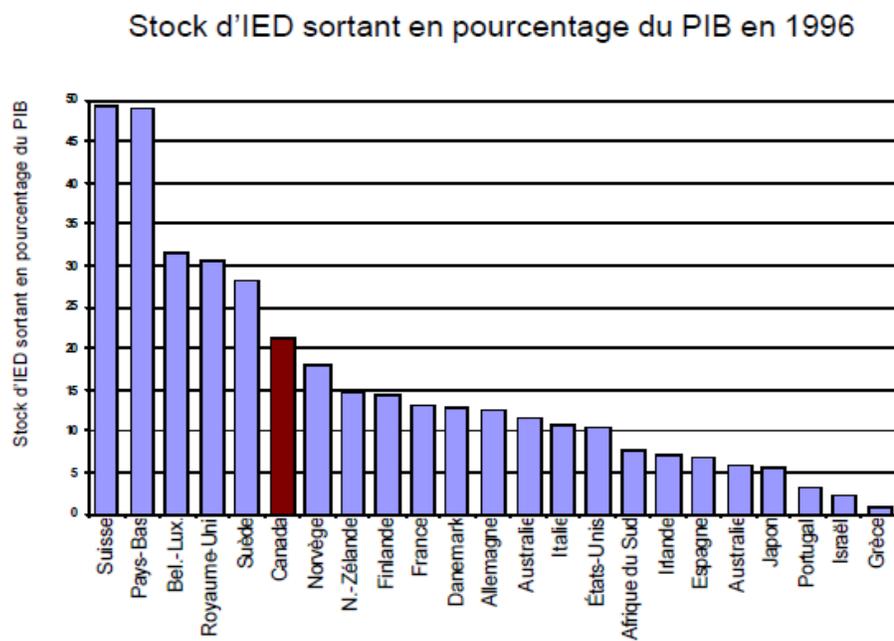
Figure K

## Stock d'IED sortant en pourcentage du PIB en 1980



Hejazi et Pauly, 2002 : 14

Figure L



Hejazi et Pauly, 2002 : 14



## BIBLIOGRAPHIE

- Acheson, T. W. (1973). "Changing Social Origins of the Canadian Industrial Elite, 1880-1910", *Business History Review*; Vol. 47, No. 2, pp.189-217.
- Adair, P. & Gislain, J-J (2011). « L'institutionnalisme américain dans l'entre-deux-guerres: une alternative pluraliste à l'économie politique du libéralisme », *Économie et Société, série PE: Histoire de la pensée économique*, No. 45.
- Aitken, H. (1959). "The Changing Structure of the Canadian Economy" dans Aitkens and al. (dir.), *The American Economic Impact in Canada*, Durham, Duke University Press.
- Aitken, H. (1961). *American Capital and Canadian Resources*. Harvard University Press., Cambridge, Massachusetts.
- Aitken, H. (1967). " La société industrielle ", dans *Canada: un siècle 1867 à 1967*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- Albert, M. (1991). *Capitalisme contre Capitalisme*, Paris, Seuil.
- Ankli, R. (1980). "The Growth of the Canadian Economy, 1896-1920", *Explorations in Economic History*, Jul 1, Vol. 17, No. 3, pp. 251-274
- Arès, M. et Boulanger, É. (2012), *L'Investissement et la nouvelle économie mondiale : trajectoires nationales, réseaux mondiaux et normes internationales*, Bruxelles, Éditions Bruylant.
- Arnett, J. (1985). "From FIRA to Investment Canada", *Alberta Law Review*, Vol. 24, No.1. pp.1-33.
- Arnold, T., & Stevens J. (2011). « Mixed Agendas and Government Regulation of Business: Can We Clean Up the Mess? », *University of Richmond Law Review* Vol. 45, No.4, pp. 1059-089.
- Aron, Raymond (1962). *Dix-huit leçons sur la société industrielle*, Paris, Édition Gallimard - Collection Idées.
- Arthurs, H. (1997). « Globalization of the Mind: Canadian Elites and the Restructuring of Legal Fields », *Canadian Journal of Law and Society*, Vol.12, No.2 (Legal Pluralism. Spec. issue), p. 219-246.

- Atkinson, M. H. & W. D. Coleman (1989). *The State, Business and Industrial Change in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Azzi, S. (1999). *Walter Gordon and the Rise of Canadian Nationalism*. Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Bachand R. (2001), *Étude comparative des accords et traités d'investissement dans les Amériques : existe-t-il une alternative au modèle ALENA ?* » Continentalisation, Notes et Études 01-2, Groupe de recherche sur l'intégration continentale, 8 pages.
- Baldwin, J. et G. Gellatly (2005). *Liaisons globales : Tendances à long terme de l'investissement étranger et du contrôle étranger au Canada, 1960 à 2000*, Document de recherche No 11-622-MIF, Ottawa, Statistique Canada
- Baldwin, J., G. Gellatly et P. Sabourin (2006). *Évolution du contrôle étranger sous divers régimes de réglementation : Multinationales au Canada*, Document analytique No 11-624-MIF, Ottawa, Statistique Canada
- Baldwin, R. E. (1984). "The Changing Nature of U.S. Trade Policy since World War II" dans Robert E. Baldwin and Anne O. Krueger, (ed.), *The Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy*, Chicago, University of Chicago Press, page 5-32.
- Baldwin, W. (1987). *Market Power, Competition, and Antitrust Policy*. Homewood, Irwin.
- Barber. C. L. (1954). "Cyclical Turning Points: Canada, 1927-1939: A Comment", *The American Economic Review*, Vol. 44, No. 3, pp. 385-389.
- Barrows, D. (1992) "Canada's Global Competitiveness," dans Dermer, J (dir.), *Meeting the Global Challenge: Competitive Position and Strategic Response*, Toronto: Captus Press Inc.,
- Bayne, N. and Woolcock, S. (2007), *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and the Negotiation in International Economic Relations*, Hampshire, England, Ashgate.
- Bazzoli, Laure (1999) *L'économie politique de John R. Commons*, Paris, Éditions L'Harmattan.

- Beauchemin, J, G. Bourque et J. Duchastel (1995). "Du providentialisme au néolibéralisme : de Marsh à Axworthy. Un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale", *Cahiers de recherche sociologique* 24 (1995): 15–47.
- Beauregard-Tellier, Fé (2004). "L'investissement direct étranger: Tendances récentes", PRB 03-35F Bibliothèque du Parlement Ottawa, Direction de la recherche parlementaire.
- Beck, D. (1980). "Law and Policy in the Operation of Canada's Foreign Investment Review Agency, *Saskatchewan Law Review*, Vol. 45.
- Behrman, J. (1970). *National Interests and the Multinational Enterprise: Tensions Among the North Atlantic Countries*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall Inc.
- Behrman, J. et R. Grosse (1990). *International Business and Government: Issues and Institutions*. Columbia, SC: University South Carolina Press,
- Bélangier, Y. (1988). « Jeanne Kirk Laux, Maureen Appel Molot, State Capitalism, public enterprise in Canada ». Ithaca and London. Cornell University Press,
- Bell, J (1990). "Politique industrielle canadienne", dans Axworthy, T. et P.E Trudeau (ed.) *Les Années Trudeau : la recherche d'une société juste*, Montréal, Le Jour éditeur.
- Bellon, B. (1995). Les politiques industrielles américaines ; vers un modèle de politiques industrielles de marché. *Revue d'économie industrielle*, 71(1), 61-78.
- Benessaïeh, A. (1995). Les effets attendus de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), *Continentalisation*, Cahier de recherche 95-7. Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Département de science politique UQAM.
- Bergeron, M. (1976). Les fondements de la théorie d'Heckscher-Ohlin. *L'Actualité économique*, Vol. 52, No. 2, 243–248.
- Berle A. Et G. Means (1932). *The Modern Corporation and Private Property*, New York, The Macmillan Company
- Bernstein, J. (1994). Débordements transfrontaliers de R & D entre les industries du Canada et des États-Unis, Document de travail no 3, Document de travail, Canada. Industrie Canada.

- Biersteker T. J. & Hall R. B. (2002), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Birkinshaw, J. (1996). « Les stratégies de mandat mondial des filiales canadiennes » Document de travail no 9, Ottawa, Industrie Canada
- Bizberg, I. (2016). « The Welfare State, Globalization and Internal Sociopolitical Dynamics: The Case of North America », *Socio*, No. 7, p.187-216.
- Bliss, M (1973) "Another Anti-trust tradition: Canadian Anti-Combine policy, 1989-1910", dans Porter G. & Cuff R. (dir.), *Enterprise and National Development*, Toronto, Hakkert, pages 39-50.
- Blumberg, P. I. (1993). *The Multinational Challenge to Corporation Law*, New York-Oxford, Oxford University Press.
- Blyth, C. D. (1967). " Un siècle de croissance économique ", dans *Canada: un siècle 1867 à 1967*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- Boddewyn, J. (2005) « Early US Business-school literature (1960-1975) on international business-government relations: it's twenty-first-century relevance, dans Gross R. (dir.) *International Business and Government Relations in the 21st Century*, Cambridge, Cambridge University Press
- Boismenu G. et G. Dostaler (1987). "La "Théorie générale" et le keynésianisme", Textes présentés au colloque organisé par le GRÉTSÉ et l'A.E.P., qui a eu lieu à l'Université de Montréal le 30 janvier 1987. Montréal : ACFAS, 1987, 193pp. Collection : politique et économie.
- Bolewski, W. (2005), « Symbiose entre diplomatie et entreprises transnationales », *Revue internationale et stratégique*, 4, 60, 59-68.
- Bonin, B. (1959). *Planification indicative et développement économique*. *L'Actualité économique*, Vol. 35, No. 1, 168–169.
- Bonin, B. (1967). *L'investissement étranger à long terme au Canada ses caractères et ses effets sur l'économie canadienne*, Montréal Presses H.E.C. 1967
- Booth, J. F. (1967). "Agriculture ", dans *Canada: un siècle 1867 à 1967*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.

- Borden, R. L. (1967). " Ressources énergétiques ", dans *Canada: un siècle 1867 à 1967*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- Bothwell, R. & A. Kilbourn (1979). *C.D. Howe: a biography*. Toronto, McClelland and Stewart.
- Bothwell, R. (1992). *Canada and the United States: The Politics of Partnership*, New York, Twayne Publisher.
- Bothwell, R., Drummond, I. & English, J (1981). *Canada since 1945: Power, Politics and Provincialism*. Toronto, University of Toronto Press.
- Bothwell, R., Drummond, I. & English, J (1989). *Canada since 1945: Power, Politics and Provincialism*. Second Edition, Toronto, University of Toronto Press.
- Boyer, R. (1999). « Entre État et Marché, les innovations institutionnelles, conditions du développement au XXIe siècle », Contribution à l'ouvrage édité par JETRO, *Global Economy and Systems in 21st Century*, 43 pages.
- Boyer, R. (2009). « Quel modèle d'État-providence ? », dans Paugam S. (Dir.) *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, Presses d'Université de France, p. 887-914.
- Bradford, N. (1999). "The Policy Influence of Economic Ideas: Interests, Institutions and Innovation in Canada", *Studies in Political Economy*, Vol. 59, pp. 17-60.
- Brainard, S. L. (1997). « An Empirical Assessment of the Proximity-Concentration Trade-off Between Multinational Sales and Trade », *American Economic Review*, vol. 87, no 4, p. 520-544.
- Braithwaite, J. and Drahos, P. (2000), *Global Business Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bratton, W. (1989). « The New Economic Theory of the Firm: Critical Perspectives from History », *Stanford Law Review*, Vol. 41, No. 1471, p. 1471-1527.
- Braudel, F. (1988). *La dynamique du Capitalisme*, Paris, Champs Histoire.
- Brazelton, W. R. (2008). "Leon H. Keyserlig, American Keynesian: Theory, Policy and Practice", dans Forstater M. et L. Randall Wray (dir). *Keynes for the Twenty-First Century*, New York, Palgrave Macmillan.

- Brewer, T. L. (1992). An Issue-Area Approach to the Analysis of MNE-Government Relations. *Journal of International Business Studies*, 23(2), 295-309.  
<https://doi.org/10.2307/154902>
- Britton J.N.H. & J. M. Gilmour (1978). *The Weakest Link: A technological perspective on Canadian Industrial Underdevelopment*, Ottawa, Science Council of Canada, Supply and Services.
- Brodley, J. (1967). « Oligopoly Power under the Sherman and Clayton Acts: From Economic Theory to Legal Policy », *Stanford Law Review*, Vol. 19, No. 2, p. 285-366.
- Brooks, S. et Stritch A. (1991). *Business and Government in Canada*, Scarborough, Prentice-Hall Canada Inc.
- Brown, A. L. et E. T. Steeves (1967). " Transports ", dans *Canada: un siècle 1867 à 1967*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- Brown, D.L., Vetterlein, A. and Roemer-Mahler, A. (2010), « Theorizing Transnational Corporations as Social Actors: An Analysis of Corporate Motivations ', *Business and Politics*, 12, 1, 1-37.
- Brown, K., A. V. Deardorff & R. M. Stern (1992). "A North American Free Trade Agreement: Analytical Issues and a Computational Assessment," *The World Economy*, vol. 15(1), pp. 11-30.
- Brunelle Dorval & Christian Deblock (1989), *Le libre-échange par défaut*. Montréal: VLB éditeur.
- Brunelle, D. (2012). *La sécurité économique depuis de 11 septembre: changement ou renforcement?* UQAM, CEIM, En ligne :  
<http://www.ceim.uqam.ca/pdf/11sept/brunelle.pdf>
- Brunelle, Dorval et Christian Deblock (1999). « Globalisation et nouveaux cadres normatifs : le cas de l'Accord multilatéral sur l'investissement », dans M. Freitag et Éric Pineault (dir.), *Le monde enchaîné*, Éditions Nota Bene, Québec, pp. 95-150.

- Bryce, R. B. (1939). "The Effects on Canada of Industrial Fluctuations in the United States", *Revue Canadienne d'économie et de Science politique*, Vol. 5, No. 3, pp. 373-386
- Buckley P. J. et Casson M. C. (1985). *The Economic Theory of the Multinational Enterprise*. Londres, Macmillan.
- Buckley, K (1974). *Capital formation in Canada, 1896-1930*, Toronto, McClelland & Stewart.
- Bull, B., Morten, B. and McNeill, D. (2004), « Private Sector Influence in the Multilateral System: A Changing Structure of World Governance? » *Global Governance*, 10, 4, 481-498.
- Büthe, T. (2010a), « Private Regulation in the Global Economy: A Review', *Business and Politics*, 12, 3, 1-37.
- Calame, P. (2008), 'Les acteurs non étatiques et la gouvernance mondiale', 3e Conférence de la Nouvelle École d'Athènes sur la Gouvernance mondiale, Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance.
- Cameron, R (1998). *Intrafirm trade of Canadian-based transnational companies*, Working Paper No 26, Ottawa, Industry Canada.
- Campbell, R. (1987). *Grand Illusions: The politics of the Keynesian experience in Canada 1945-1975*, Peterborough, Broadview Press.
- Campbell, R. (1991). *The Full Employment Objective in Canada, 1945–85*, Ottawa, Canada Communication Group.
- Campeau, G. (2001). *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi: l'histoire du régime canadien et son déroulement*, Montréal, Boréal, 393 pages.
- Capling, A. and Low, P. (2010), *Government, Non-State Actors and Trade Policy-Making*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Carroll, W. & Klassen, J. (2010). « Hollowing out Corporate Canada? Changes in the Corporate Network since the 1990s », *Canadian Journal of Sociology*, Vol. 35, No1, p1-30.
- Carroll, W. (1982). "The Canadian Corporate Elite: Financiers or Finance Capitalists?" *Studies in Political Economy*, Vol. 8, pp. 89-114.

- Carroll, W. (2012). « Global, Transnational, Regional, National: The Need for Nuance in Theorizing Global Capitalism », *Critical Sociology*, Vol. 38, No. 3, p. 365–371.
- Caves, R. E. (1971). *International Corporations: The Industrial Economics of Foreign Investment*. *Economica*, Vol. 38, No. 149, pp. 1-27.
- Caves, R.E. (1982). « *Multinational Enterprise and Economic Analysis* ». Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- Cerny, P. G. (1997). *Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization*. *Government and Opposition*, 32(2), 251-274.
- Chamberlin E. H. (1933). *The Theory of Monopolistic Competition*. Cambridge, Harvard University Press.
- Chandler, A & H. Daems (1981). *Managerial hierarchies' comparative perspectives on the rise of the modern industrial enterprise*, Cambridge, Harvard University.
- Chandler, A. & Mazlish, B. (2005). *Leviathans: Multinational Corporations and the New Global History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Chandler, A. (1962). *Strategy and structure chapters in the history of the industrial enterprise*, Cambridge, Mass. MIT Press.
- Chang, H-J (2003). *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*, London & New York, Zed Books Ltd.
- Chapman, A (1997). « The multilateral agreement on investment: rationale, outline and issues », BP-444E, Economics Division, Ottawa, Parliamentary Information and research Service
- Chasse, D. (2012). «The Alternate Conception and John R. Commons », *Journal of Economic Issues*, Vol. 46, No. 3, p. 589-613.
- Chavagneux, C. (2003), 'La montée en puissance des acteurs non étatiques', *Cahier du GEMDEV no 29*, Centre for Global Political Economy, Université de Sussex.
- Chavance, B (2007), *L'économie institutionnelle*, Paris, La Découverte.
- Chow, F (1993). « Tendances récentes des investissements directs canadiens à l'étranger - l'essor des multinationales canadiennes, 1969 à 1992 », *Travail de recherche No 8*, Division de la balance des paiements, Ottawa, Statistiques Canada

- Chrétien, J. (1994). Dans la fosse aux lions, Nouvelle édition augmentée, Montréal, Éditions de l'Homme.
- Chrétien, J. (2008). My years as Prime Minister, Toronto, Vintage Canada
- Clements, W. (1977), Continental corporate power: Economic elite linkages between Canada and the United States, Toronto, McClelland and Stewart.
- Cliche, D. (1975). Cadre juridique de l'investissement étranger au Canada, Montréal, Institute of comparative and foreign Law, McGill University.
- CNUCE (1947). Acte final de la Conférence des National Unies sur le Commerce et l'Emploi, Acte final et documents connexes, La Havane, Cuba,
- CNUCED (2014). Les 50 ans de la CNUCED – Bref historique, New York et Genève, Nations Unies
- Coase R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16, p. 386-405.
- Coase, R. H., Gillis, X., & Thiébault, C. (1987). La nature de la firme. *Revue française d'économie*, Vol. 2, No.1, pp. 133-163.
- Cockfield, A. (1998) "Tax Integration Under NAFTA: Resolving the Conflict Between Economic and Sovereignty Interests" *Stan. J. Int'l L.*, Vol. 34, p. 39-73.
- Cohen R. Felton N., Nkosi M., van Liere J. & Dennis N. (1979). *The Multinational Corporation: A Radical Approach: Papers by Stephen Herbert Hymer*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cohen, S. (2005), 'Les États et les "nouveaux acteurs"', *Politique internationale*, 107, 409-424.
- Colin, J-P (1990). « Regard sur l'institutionnalisme américain », *Cahiers Sciences Humaines*, Vol. 26, No. 3, p. 365-377.
- Combemale, P. (2008) « Keynes et les keynésiens », *Cahiers français*, no 345, juillet-août, pp. 14-18.
- Conchon A. (2002). « La dimension historique de l'économie chez John Rodgers Commons », *Cahiers d'Économie Politique*, No. 40-41, p. 39-58.
- Cordell, A. J. (1971). Sociétés multinationales, investissement direct de l'étranger, et politique des sciences du Canada, Étude de documentation pour le Conseil des

sciences du Canada, Décembre 1971, Étude spéciale n° 22, Ottawa, Conseil des sciences du Canada.

- Coté, C-E (2012). « Le Canada et l'investissement direct étranger : entre ouverture et inquiétude », dans Arès et Boulanger (dir), *L'investissement et de la nouvelle économie mondiale*, Bruxelles, Bruylant, pp. 241-313.
- Crookell, H. (1975). " Canadian response to Multinational Enterprise", *Business Quarterly*, Spring, Vol. 40, No. 1.
- Crozet, M et Koenig, P, (2005). Le rôle des firmes multinationales dans le commerce international, *Cahiers français* n° 325, mars-avril, pp. 13-19.
- Cummins J. (1996). Les effets du régime fiscal sur les multinationales américaines et leurs filiales canadiennes, Document de travail 96-4, Ottawa, Comité technique de la fiscalité des entreprises.
- Cutler, C.A. (2002), 'Private International Regimes and Interfirm Cooperation', in B., H.R. and Biersteker, T.J. (eds.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- D'Agostino, S. (2006). « Fondements et remise en cause des politiques économiques », *Cahiers français*, no 335, pp. 3-10.
- Daniel Béland and André Lecours (2005), "Nationalism and Social Policy in Canada and Québec" in Nicola McEwen and Luis Moreno (eds), *The Territorial Politics of Welfare*, London, Routledge: 189-206.
- Daniels, R. (1998). Institutions et croissance : les politiques cadres en tant qu'instrument de compétitivité pour le Canada, *Le Canada au 21e siècle* Document No 11, Ressources et technologie, Ottawa, Industrie Canada.
- Daniels, R., & Halpern, P. (1995). *Too Close for Comfort: The Role of the Closely Held Public Corporation in the Canadian Economy and the Implications for Public Policy*. 11-62.
- De Bandt, J. (1990). « Quelles conceptions des entreprises, des systèmes et des processus productifs inspirent quelles politiques industrielles ? », *Revue d'économie industrielle*, vol. 71, 1er trimestre. Transformations des politiques industrielles dans les années pp. 123-141.

- De Jonge, A. D. (2011). *Transnational Corporations and International Law: Accountability in the Global Business Environment*. Northampton, MA: Edward Elgar Pub.
- De Long, J. Bradford (1998). *Tendances mondiales : 1980-2015 et au-delà. Le Canada au 21e siècle Document No 1, Mise en situation*, Ottawa, Industrie Canada.
- De Schutter, O. (2016). *Contrôle des sociétés transnationales : Bilan d'étape*. C.E.R.A.S, « Revue Projet », Vol. 4, No. 353, pp. 36 à 42.
- Deblock, C. (1985). « Crise d'un modèle de développement industriel et impasse de la politique économique : le cas du Canada », *Interventions économiques. Pour une alternative sociale*, no 14-15, Printemps (Dossier Politiques Industrielles).
- Deblock, C. (1988). « La politique canadienne 1970-1984 », dans Deblock C. & Arteau R. (ed.). *La politique économique canadienne à l'épreuve du continentalisme*, Montréal Association canadienne-française pour l'avancement des sciences.
- Deblock, C. (2000), « La globalisation et l'économie politique internationale », Note d'étude en EPI, GRIC, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- Deblock, C. (2014), « De la richesse à la compétitivité des nations L'ouverture économique en perspective », *Cahier de recherche, Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation*, Université du Québec à Montréal.
- Deblock, C. et S. Zini (2012). "La politique économique", dans Tremblay P. P. (ed.) *L'administration contemporaine de l'État: Une perspective canadienne et québécoise*, Québec, Presses de l'Université du Québec
- Deblock, D., Élie, B. & Marceau N. (2003-2004) « Les interventions de l'État dans l'économie et l'encadrement des marchés », *Groupe de discussion économique du Protocole UQAM-CSN-CSQ-FTQ*, En ligne: [cbcsq.qc.net/sites/1679/documents/economie/economie.pdf](http://cbcsq.qc.net/sites/1679/documents/economie/economie.pdf).
- Dehem, R. (1968). *Planification économique et fédéralisme*, Genève, Droz.
- Detomasi, D. (2002), « International institutions and the case for corporate governance: Toward a distributive governance Framework', *Global Governance*, 8, 4, 421-442.

- Dicken, P. (1997). « Transnational corporations and nation-states », *International Social Science Journal*, Vol. 49, No 151, p. 77–89
- Dingwerth, K. and Pattberg, P. (2006), 'Global Governance as a Perspective on World Politics', *Global Governance*, 12, 185–203.
- Dockès, P. (1999). *Pouvoir et autorité en économie*. Paris, Economica.
- Donaghy, G. (2016). "Review of Grant, H. M., W. A. Mackintosh: *The Life of a Canadian Economist and Macdonald, Donald S.; McQueen, Rod, Thumper: The Memoirs of the Honourable Donald S. Macdonald*. H-Canada, H-Net Reviews.
- Dostaler, G. & Hanin, F. (2005). « Keynes et le keynésianisme au Canada et au Québec ». *Sociologie et sociétés*, 37(2), 153–181
- Downs, J. R. (1967). " Commerce extérieur ", dans *Canada: un siècle 1867 à 1967*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- Dufour, G. (2012). « Le cas du chapitre 11 de l'ALENA : son impact sur les capacités d'agir pour le bien public et de gérer le risque » *Lex Electronica*, vol. 17, No. 1 (Été).
- Dunning, J. H. (1982). « Market Power of the Firm and International Transfert of Technology », *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 1, p 333-351.
- Dunning, J. H. (1994). "Activité des entreprises multinationales: Comparaison de l'ALENA et de la Communauté Européenne", dans Eden (ed.) *Multinationales en Amérique du Nord*, Calgary, The University of Calgary Press
- Dunning, J. H. (1992), « The Global Economy, Domestic Governance, Strategies and Transnational Corporations: interaction and policy implications », *Transnational Corporations*, 1, 3, 7-45.
- Dunning, J. H. (2002), *The Selected Essays of John H. Dunning: Theories and paradigms of international business activities*, Volume 1, Chettenham, Edward Elgar,

- Duquette, M. (1988). Politiques canadiennes de l'énergie et libre-échange – ou le sacrifice d'Iphigénie. *Études internationales*, 19(1), 5-32.  
<https://doi.org/10.7202/702290ar>
- Economic Council of Canada (1985). "The scope of regulation in Canada", dans Rea, Kenneth J. & Nelson Wiseman (ed.). *Government and Enterprise in Canada*, Toronto, Methuen publications.
- Eden, L (1994). « Les multinationales comme agents du changement : définition d'une nouvelles politique canadienne », Document de discussion no 1, Ottawa, Industrie Canada
- Eden, L. (2000). « The realist adjusts the sails: Vernon and MNE ± state relations over three decades », *Journal of International Management*, Vol. 6, p.335-342.
- Eden, L. & M. A. Molot (1993). "Canada's National Policy: Reflection on 125 years", *Canadian public policies*, Vol. 19, No. 3, pp 232-251.
- Eden, L. Lenway, S. & Schuler, D. (2005). « From Obsolescing bargain to the political bargaining model » dans Grosse, R. (Éd.). *International Business and Government Relations in the 21st Century*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Eisinger, P. K. (1988). *The Rise of the Entrepreneurial State: State and Local Economic Development Policy in the United States*. Univ of Wisconsin Press.
- Emmerson, F. W. (1967). " Institutions financières ", dans *Canada: un siècle 1867 à 1967*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- English, H. E. (1967). " Industries manufacturières ", dans *Canada: un siècle 1867 à 1967*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- Esping-Andersen, G. (1996). *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London, New Delhi, Thousand Oaks.
- Estevez-Abe M., Iversen I. & Soskice D. (2001). « Social Protection and Skill Formation: A Reinterpretation of the Welfare State », dans Hall P. & Soskice D. (dir.) *Varieties of Capitalism*, Oxford, Oxford Press University.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and industrial transformation*, Princeton, Pinceton University Press.

- Evans, P. (1999). « La rhétorique de la mondialisation », Problèmes économiques no. 2.611-2.612, p. 2-6, « The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization », World Politics, Vol. 50, No. 1, p. 62-87.
- Feinberg, S. E., M. P. Keane et M. F. Bognanno (1998) « Trade Liberalization and Delocalization: New Evidence from Firm-level Panel Data », Revue canadienne d'économie, vol. 31, no 4, p. 749-777
- Finkel, A. (1979). Business and Social Reform in the Thirties, Toronto, James Lorimer & Company Limited.
- Fischer G. (1955). "Accord instituant l'Organisation", Annuaire français de droit international, Vol. 1, pp. 406-423
- Fougner, T. (2006). The state, international competitiveness and neoliberal globalisation: is there a future beyond 'the competition state'? Review of International Studies, 32(1), 165-185.
- Fournis, Y & M-J Fortin (2015). "Les régimes de ressources au Canada : les trois crises de l'extractivisme." [VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement, Volume 15, numéro 2, pp. 2-13.
- Franck L. R. (1954). « Le capitalisme américain vu par le professeur Galbraith », Revue française de science politique, No. 4, p. 875-881.
- French, R. D. (1985). « The idea of industrial strategy », dans Rea, Kenneth J. & Nelson Wiseman (ed.). Government and Enterprise in Canada, Toronto, Methuen publications.
- Frieden, J. A. (2006). Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century, New York, W. W. Norton.
- Friedman. M. (1970). The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits. The New York Times Magazine, September 13,
- Frigon, M. (2014). Le processus d'examen des investissements étrangers au Canada, Publication No 2011-42, Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales, Ottawa, Bibliothèque du Parlement Ottawa
- Frobert L. & Ferraton C. (2003). « John Kenneth Galbraith : le contrôle du pouvoir dans le capitalisme américain », L'Économie Politique, Vol. 4, No. 20, p. 80-88.

- Fuchs, D., A. (2004), 'The Role of Business in Global Governance', in Schirm, S.A. (ed.), *New Rules for Global Markets: Public and Private Governance in the World Economy*, Hampshire & New York, Palgrave Macmillan.
- Furio-Blasco, E. (2009). Du développement économique au développement de la connaissance une étude comparative des ouvrages de Albert O. Hirschman, Abstract, Resumen. *Cahiers d'économie Politique / Papers in Political Economy*, (42), 89-109.
- Galbraith J.K (1952). *American Capitalism: The Concept of Counter vailing Power*, London, Hamish Hamilton.
- Galbraith, J.K. (1967). *Le nouvel État industriel: Essai sur le système économique américain* (trad. française) Paris, Éditions Gallimard.
- Garrett, G. (1998), « Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle? » *International Organization*, 52, 4, 787-824.
- Genschel, P & Seelkopf, L. (2014). "The Competition State: The Modern State in a Global Economy" dans Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah D. Levy, and John D. Stephens (dir). *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford, Oxford University Press.
- Gera S., W. Gu et F. Lee (1999). "Investissement étranger direct et croissance de la productivité: L'expérience du Canada comme pays d'accueil", Document de travail No 30, Ottawa, Industrie Canada
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 456 p.
- Giammarino, R. (1998). *Investissement : Les défis à relever au Canada. Le Canada au 21e siècle* Document No 5, Ressources et technologie, Ottawa, Industrie Canada.
- Gibson, J. D. (1956). « The Changing Influence of the United States on the Canadian Economy », *Revue Canadienne d'économie et de Science politique*, Vol. 22, No. 4, pp. 421-436
- Gillies, J. (1981). *Where Business Fails: Business Government Relations at the Federal Level in Canada*, Montréal, The Institute for Research on Public Policy.

- Gillies, J. and Dickinson, M. (1999), « The Governance of Transnational Firms: some preliminary hypotheses', *Corporate Governance: An International Review*, 7, 3, 237-247.
- Gilpin, R. (1971). « The Politics of Transnational Economic Relations », *International Organization*, Vol. 25, No. 3 (Transnational Relations and World Politics), p.398-419.
- Gilpin, R. (2001), *Global Political Economy: Understanding the Political Order*, Princeton & Oxford, Princeton University Press.
- Gislain, J-J. (2002). « Causalité institutionnelle : la futurité chez J. R. Commons », *Économie et Institutions* », Vol. 1, No. 1, p. 47-66.
- Globerman, S. (1979). *U.S. Ownership of Firm in Canada*, Montréal, C.D. Howe Research Institute.
- Globerman, S. (1999). "Conséquences des restrictions à la propriété étrangère pour l'économie canadienne – Une analyse sectorielle », Document de discussion no 7, Ottawa, Industrie Canada
- Globerman, S et D. Shapiro (1998). "Les politiques du gouvernement canadien à l'égard de l'investissement étranger direct au Canada", Document de travail no 24, Document de travail, Canada. Industrie Canada.
- Globerman, S. & Shapiro, D. (2002). *Global Foreign Direct Investment Flows: The role of governance infrastructure*. *World Development*, 30 (11):1899-1919).
- Goldstein, J. (1989). « The Impact of Ideas on Trade Policy: The Origins of U.S. Agricultural and Manufacturing Policies », *International Organization*, Vol. 43, No. 1, p. 31-71
- Goodwin, C. D. W (1961). *Canadian Economic Thought*, Durham, Duke University Press.
- Gorecki, P. (1992). *Les multinationales au Canada : Caractéristiques et facteurs déterminants* », document de recherche No 52, Ottawa, Statistiques Canada
- Gourevitch, P. (2003), « Corporate Governance: Global Markets, National Politics', in Kahler, M. and Lake, D.A. (eds.), *Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition*, Princeton & Oxford, Princeton University Press.

- Gouvernement du Canada (1992) Accord de libre-échange nord-américain, Ottawa, ministre des Approvisionnements et des Services Canada.
- Graefe, P. (2006). “Neo-liberal federalism and social democratic approaches to social assistance in the Canadian provinces in the 1990s”. Paper presented at the 2006 meetings of the Canadian Political Science Association, York University, June.
- Granatstein, J.L. (1982). *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins 1935 à 1957*. Toronto, Oxford University Press.
- Grant, J. (1985). “Foreign investment: Turning off and turning on”, dans Rea, Kenneth J. & Nelson Wiseman (ed.). *Government and Enterprise in Canada*, Toronto, Methuen publications.
- Graz, J.-C. & Nölke, A. (2007), 'Limits to the Legitimacy of Transnational Private Governance', CSGR/GARNET Conference “Pathways to Legitimacy? The Future of Global and Regional Governance”, University of Warwick, UK.
- Grosse, R. & Behrman J. (1992). «Theory in international business », *Transnational Corporations*, Vol. 1, No. 1, p. 93-126.
- Grosse, R. (2005). *International Business and Government Relations in the 21st Century*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Guay, P.-Y. (1987), *Les firmes transnationales et l'État-nation: l'émancipation par la dépendance*, Montréal, Agence d'ARC Inc.
- Gwynne, R. (2006). “Alexander Gerschenkron” dans Simon, A. (dir). *Fifty Key Thinkers on Development*, London & New York, Routledge.
- Hagg, C. (1984). “The OECD Guidelines for Multinational Enterprises: A Critical Analysis”, *Journal of Business Ethics*, Vol. 3, pp. 71-76.
- Hall, P. (2013). « The Political Origins of Our Economic Discontents: Contemporary Adjustment Problems in Historical Perspective” dans Kahler & Lake (dir.) *Politics in the New Hard Times: The Great Recession in Comparative Perspective*, Ithaca, Cornell University Press.
- Hall, P. et Taylor R (1997), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47e année, no 3-4, pp. 469–496.

- Hallée, Y. (2012). « Spécificité de l'institutionnalisme pragmatiste de John Rodgers Commons : une réhabilitation du cadre commonsien dans le champ disciplinaire des relations industrielles », *Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail*, vol. 7, n° 1, p. 74-106.
- Hansmann, H. and Kraakman R. (2001) *The End of History for Corporate Law*, Harvard Law School Discussion Paper, No. 280.
- Harris, R. (2000). *Industrializing English Law: Entrepreneurship and Business Organization, 1720-1844*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Harris R., I. Keayb & F. Lewis (2001). "Protecting infant industries: Canadian manufacturing and the national policy, 1870–1913", *Explorations in Economic History* Vol. 56, pp. 15–31.
- Hart, J. & Prakash (2000). *Responding to Globalization*, London et New York, Routledge.
- Hart, M (2005). *A Trading Nation: Canadian Trade Policy from Colonialism to Globalization*, Vancouver – Toronto, UBC Press.
- Harvey P. (1956). "Keynes et le problème de la centralisation des pouvoirs." *L'Actualité économique* 342 (1958): 183–208. DOI:10.7202/1000165ar
- Haufler, V. (2003), 'Globalization and Industry Self-Regulation', in Kahler, M. and Lake, D.A. (eds.), *Governance in a Global Economy*, Princeton & Oxford, Princeton University Press.
- Hautcoeur, P-C (2009). *La crise de 1929*. Éditions La Découverte, Paris
- Hay, G. (1992). « Market Power in Antitrust », *Antitrust Law Journal*, Vol. 60, p. 808-827.
- Hédoin, Cyril. (2019). *Comment évoluent les institutions? Veblen et la généralisation du darwinisme.*, en ligne :  
[https://www.researchgate.net/publication/228465550\\_Comment\\_evoluent\\_les\\_institutions\\_Veblen\\_et\\_la\\_generalisation\\_du\\_darwinisme](https://www.researchgate.net/publication/228465550_Comment_evoluent_les_institutions_Veblen_et_la_generalisation_du_darwinisme)
- Hejazi, W et L. Pauly (2002). *Investissement étranger direct et formation intérieure de capital*", Document de travail no 36, Ottawa, Industrie Canada

- Hejazi, W. et E. Safarian (1999). Modélisation des liens entre le commerce et l'investissement étranger direct au Canada, Perspectives sur le libre-échange nord-américain, Document de travail No 2, Ottawa, Industrie Canada
- Hielbroner R. & Thurow L. (1984). ABC de l'économie, Paris, InterÉditions.
- Hillman, A. J., & Hitt, M. A. (1999). Corporate Political Strategy Formulation: A Model of Approach, Participation, and Strategy Decisions. *The Academy of Management Review*, 24(4), 825-842.
- Hirschman, A. (1964). La stratégie du développement économique, Paris, Éditions ouvrières.
- Hirshhorn, R (1997). "Industry Canada's foreign investment research: messages and policy implications", Discussion Paper Number 5, Ottawa, Industrie Canada
- Hodgson G. (1998). « The Approach of Institutional Economics », *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, No. 1, p. 166-192
- Holden, M. (2007). The foreign direct investment review process in Canada and in other country, PRB 07-13E, Economics Division, Ottawa, Bibliothèque du Parlement.
- Holzscheiter, A. (2005), 'Discourse as Capability: Non-State Actors' Capital in Global Governance', *Millennium - Journal of International Studies*, 33, 3, 723-746.
- Horn, M. (1984). "The Great Depression of the 1930s in Canada", *Historical Booket*, No 39, Ottawa, Société historique du Canada.
- Howlett M & Ramesh M. (1992). *The Political Economy of Canada: An Introduction*, Toronto, McClelland & Stewart Inc.
- Huber, E. & Stephens, J. (2005) "State Economic and Social Policy in Global Capitalism dans Thomas Janoski, Robert Alford, Alexander M. Hicks, and Mildred Schwartz (dir.), *A Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hudon, R. (1980). "OECD/OCDE, International Investment and Multinational Enterprises. Review of the 1976 Declaration and Decisions, Paris, 1979, 67 p.", *Études internationales*, Vol. 11, No. 4, 764– 766.

- Hurd, I. (1999), 'Legitimacy and Authority in International Politics', *International Organization*, 53, 2, 379–408.
- Hymer S. (1968). « La grande corporation multinationale: analyse de certaines raisons qui poussent à l'intégration internationale des affaires ». *Revue économique* (novembre), pp. 949-973.
- Hymer S. (1971). « The Efficiency (Contradictions) of Multinational Corporations ». *American Economic Association*, pp. 441-448.
- Hymer S. (1976). *The International Operations of Nation Firms: A Study of Direct Foreign Investment*. Cambridge, MIT Press.
- Hymer S. (1979) «The efficiency (contradictions) of multinational corporations », dans Cohen R. et coll (dir). *The Multinational Corporation: A Radical Approach: Papers by Stephen Herbert Hymer*, Cambridge: Cambridge University Press. p41-53.
- Ietto-Gillies, G. (2005). *Transnational Corporations and International Production: Concepts, Theories and Effects* (New edition edition). Cheltenham, UK: Northampton, MA: Edward Elgar Pub.
- Immergut, E. (1998). « The Theoretical Core of the New Institutionalism », *Politics and Society*, Vol. 26, No. 1, p. 5-34.
- Innis, H. A. (1956), *The Fur Trade in Canada: An Introduction to Canadian Economic History*, Toronto, University of Toronto Press.
- Irving A. (1995). *Canadian Fabians: The work and thought of Harry Cassidy and Leonard Marsh*, dans Blake & Keshen (dir.) *Social Welfare Policy in Canada: Historical Reading*, Toronto, Coop Clark Ltd, pages 201 à 220.
- Jacques, A. (2006). *Des firmes multinationales: un survol de la littérature microéconomique*. *L'Actualité économique*, Vol. 82, No. 4, 643-691.
- Jenson, J. (1991). "All the World's a Stage: Ideas, Spaces and Times in Canadian Political Economy", *Studies in Political Economy*, Vol. 32, pp. 43-72.
- Johnson. H. G. (1968). "Towards a New National Policy?", *International Journal*, Vol. 23, No. 4 (Autumn), pp. 615-622

- Johnson, R. & Mahon, R. (2005) « NAFTA, the Redesign, and the Rescaling of Canada's Welfare State », *Studies in Political Economy*, Vol. 76, p. 7-30
- Jones, C., Hesterly, W.S. and Borgatti, S.P. (1997), « A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms', *The Academy of Management Review*, 22, 4, 911-945.
- Jones, G. (2005). "Multinationals from the 1930s to the 1980s" dans Chandler, A. & Mazlish, B. *Leviathans: Multinational Corporations and the New Global History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Katsikas, D. (2010), 'Non-state authority and global governance', *Review of International Studies*, 36, 113–135.
- Katsioloudes, M. I., & Hadjidakis, S. (2007). *International Business: A Global Perspective*. Butterworth-Heinemann.
- Kaufman, B. (2003). « The organization of economic activity: insights from the institutional theory of John R. Commons », *Journal of Economic Behavior & Organization* Vol. 52, p. 71–96.
- Kempin, F. G. (1960). « Limited Liability in Historical Perspective». *American Business Law Association Bulletin*, Vol. 4, No. 1. March, p. 11-34.
- Kenneth W. Taylor (1933) *Foreign Investments in Canada The Canadian Historical Review*, Volume 8, Number 2, June 1927, pp. 137-141
- Keohane, R.O. (1986). "Reciprocity in International Relations". *International Organization*, Vol. 40, No. 1, pp. 1-27.
- Keohane, R.O. and Nye, J.S. (1971), 'Transnational Relations and World Politics: An Introduction', *International Organization*, 25, 3, 329-349.
- Keynes, J. M. (1936). *The general theory of employment, interest, and money*, Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan [2018]
- Kierans, T. (1990). "Does nationality matter? Who are the bad guys in a global economy? A '90s guide to the next great foreign ownership debate", *Report on Business Magazine* Vol. 7, N° 2, (Aug), p.11-12.

- Kindleberger C. P. (1973). *Oligopolistic Reaction and the Multinational Enterprise*. Cambridge, Harvard University Press.
- Kindleberger, C. P. (1970). *The International Corporation*. Cambridge, MIT Press.
- Kindleberger, C. P. (1986). *The World in Depression, 1929-1939: Revised and Enlarged Edition*. University of California Press.
- Kirat T. et L. Bazzoli (2003). « À propos du réalisme en économie des institutions et ses implications sur l'analyse des fondements juridiques des transactions économiques : Commons versus Williamson ». *Économie Appliquée*, Presses de l'ISMEA, Vol. 56, No. 3, pp.171-209.
- Kitching, A (2005). " Bill C59: An act to amend the investment Canada Act" LS-515E Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Parliamentary Information and research Service
- Klotz, A. and Lynch, C. (1999), 'Le constructivisme dans la théorie des relations internationales',
- Knuble, J., M. Legault et S. Rao (1994). " Les multinationales et l'investissement étrangers direct en Amérique du nord", dans Eden (ed.) *Multinationales en Amérique du Nord*, Calgary, The University of Calgary Press
- Kobrin, S.J. (2008), 'Globalization, Transnational Corporations and the Future of Global Governance', in Georg Scherer, A. and Palazzo, G. (eds.), *Handbook of Research on Global Corporate Citizenship*, Cheltenham, UK, and Northampton, Edward Elgar.
- Kogut, B (1994). "Une vision évolutive de l'ALENA", dans Eden (ed.) *Multinationales en Amérique du Nord*, Calgary, The University of Calgary Press
- Kohona, P. B. (1983) "Some Comments on the Implementation of the OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises," *Third World Legal Studies*, Vol. 2, Article 7.
- Krugman P. & Obstfeld M. (2006). *Économie internationale*, Paris, Pearson Éducation, 7e Édition.

- Kudrle, R. (1994). "La réglementation des entreprises multinationales en Amérique du Nord", dans Eden (ed.) *Multinationales en Amérique du Nord*, Calgary, The University of Calgary Press
- Lajoie, A. (1999), 'Gouvernance et société civile', in Hayne, D.M. (ed.), *La Gouvernance au 21e siècle*, Actes d'un colloque tenu en novembre 1999 sous les auspices de la Société royale du Canada, London, University of Toronto Press.
- Lajule, C (1994). « L'investissement direct étranger: un élément moteur de la mondialisation de l'économie », Document de recherche No 67, Division de la balance des paiements, Ottawa, Statistiques Canada
- Laliberté, L (1992). « La mondialisation et le bilan des investissements internationaux du Canada, 1950 à 1992 » Travail de recherche N° 6, Division de la balance des paiements, Ottawa, Statistiques Canada
- Lalonde, M (1990). "Énergie: la traversée du désert", dans Axworthy, T. et P.E Trudeau (ed.) *Les Années Trudeau : la recherche d'une société juste*, Montréal, Le Jour éditeur.
- Lamontagne, R. (1954). «The role of government » dans E.P. Gilmour, (ed.) *Canada's Tomorrow*, Toronto, MacMillan.
- Langlois, R. N. (2007). *The Dynamics of Industrial Capitalism: Schumpeter, Chandler and the New Economy*. London, Routledge.
- Laperche B. (2005). « Le pouvoir et la grande entreprise : l'actualité de la pensée de Galbraith », *L'Économie politique*, Vol. 4, No. 28, p. 43-64.
- Larose, C. (2008), *L'odyssée transnationale : Enjeux, acteurs, sites : Une perspective minimaliste*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Laxer, G. (1989). *Open for Business: The Roots of Foreign Ownership in Canada*, Toronto, Oxford University Press.
- Le Blanc (2007), *Les compagnies constituées par les lois privées et le développement économique canadien – 1801-1866*, Québec, Les Éditions GID.
- Lecours, A. (2002). « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité? » *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, p. 3-19.

- Lemieux, D. (1992) "La mise en œuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis en droit interne : 1988-1991.", *Les Cahiers de droit*, Vol. 33, No. 2, pp. 385–397.
- Levasseur, S. (2002). *Investissements directs à l'étranger et stratégies des entreprises multinationales*. Paris, Sciences Po.
- Lévesque, B. (2003). Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics: vers un nouveau paradigme de l'état. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 74, No. 4, pp. 489 514.
- Levitt T. (1983). « The Globalization of Markets ». *Harvard Business Review* (mai-juin) : pp. 92-103.
- Levitt, K. (1972). *La capitulation tranquille: les multinationales, un pouvoir parallèle?* Outremont, Éditions l'Étincelle.
- Levitt-Polanyi, K. (1979). « Introduction », Cohen R. et coll (dir). *The Multinational Corporation: A Radical Approach : Papers by Stephen Herbert Hymer*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 31-39
- Leyton-Brown, D. (1974). "The Multinational Enterprise and Conflict in Canadian-American Relations", *International Organization*, Vol. 28, No. 4, Canada and the United States: Transnational and Transgovernmental Relations, pp. 733-754
- Lipietz, A. (1989). *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXIe siècle*, Paris, La Découverte, 156 p.
- Litvak, I. A & C. J. Maule (1974). "Canadian-United States Corporate Interface and Transnational Relations" *International Organization*, Vol. 28, No. 4, Canada and the United States: Transnational and Transgovernmental Relations, pp. 711-731.
- Litvak, I. A. (1985). « Lobbying Strategies and Business Interest Groups », dans Rea, Kenneth J. & Nelson Wiseman (ed.). *Government and Enterprise in Canada*, Toronto, Methuen publications.
- Loren J. Okroi (1998). *Galbraith, Harrington, Heilbroner: Economics and Dissent in an Age of Optimism*, Princeton, Princeton Legacy Library.

- Lower, A. R. M. (1943). "The Development of Canadian Economic Ideas", in Norman J. F. The Spirit of American Economics, New York, The John Day Company, pp. 213-241.
- Lower, A. R. M. (1967). " L'Amérique du Nord britannique des années 1860 ", dans Canada: un siècle 1867 à 1967, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- MacDonald, L.R. (1975), "Merchants Against Industry: An Idea and its Origins", The Canadian Historical Review, Vol. 56, No. 3, pp. 263-281.
- MacMillan, C. J. & Murray, V. (1985). « Strategically managing Public Affairs: Lessons from the analysis of Business-Government Relations », dans Rea, Kenneth J. & Nelson Wiseman (ed.). Government and Enterprise in Canada, Toronto, Methuen publications.
- Mahon, R (2008). "Varieties of Liberalism: Canadian Social Policy from the 'Golden Age' to the Present", Social Policy & Administration, Vol. 42, No. 4, pp. 342–361.
- Mann, M. (1984) « The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanisms, and Results » European Journal of Sociology, Vol 25, p185-213.
- Marchak, P. (2011). In Whose Interests: An Essay on Multinational Corporations in a Canadian Context, Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Marchildon, G. (1991). "British Investment Banking and Industrial Decline before the Great War: A Case Study of Capital Outflow to Canadian Industry" Business History, Vol.33, No. 3, pp.72-92.
- Markusen, J.R. (1995), 'The Boundaries of Multinational Enterprises and the Theory of International Trade', The Journal of Economic Perspectives, 9, 2, 169-189.
- Martin, G. (2010). « La nouvelle économie institutionnelle », Idées économiques et sociales, No. 159, p. 35-40.
- Mayer, F. and Gereffi, G. (2010), 'Regulation and Economic Globalization: Prospects and Limits of Private Governance', Business and Politics, 12, 3, 1-25.
- Mayntz, R. and Scharpf, F.W. (2001), « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », Politix, 14, 55, 95-123.

- McAllister, J. (2007). "Shifting Foundations in a Mature Staples Industry: A Political Economic History of Canadian Mineral Policy", *Canadian Political Science Review*, Vol 1, No. 1, pp. 73-90.
- McBride, S (2001). *Paradigm Shift: Globalization and the Canadian State*, Halifax, Fernwood Publishing.
- McCalla, D. (1990). *The Development of Capitalism in Canada: Essay in Business History*, Toronto, Copp, Clark Pitman Ltd.
- McClintock, B. (1988). Recent Theories of Direct Foreign Investment: An Institutional Perspective. *Journal of Economic Issues*, 22(2), 477-484.
- McCraw, T.K. (1975). « Regulation in America: A Review », *The Business History Review*, Vol. 49, No. 2, p. 159-183.
- McFetridge, D. (1995). *La compétitivité: Notion et mesure*. Document hors-série no 5, Document de travail, Canada. Industrie Canada.
- McNally, D (1981). "Staple Theory as Commodity Fetishism: Marx, Innis and Canadian", *Political Economy*", *Studies in Political Economy*, Vol.6, , No.1, pp. 35-63
- Meier, O., & Schier, G. (2005). *Entreprises multinationales: stratégie, restructuration, gouvernance*. Dunod.
- Ménard C. (2000). « Une nouvelle approche de l'agroalimentaire: l'économie néo-institutionnelle », *Économie rurale*. N°255-256, p. 186-196.
- Mercer, H. (1995). *Constructing a competitive order: The hidden history of British antitrust policies*, Cambridge, Cambridge University Press
- Meyer K. & C. Jensen (2005). « Foreign direct investment and government policy in Central and Eastern Europe », dans Grosse (dir). *International Business and Government Relations in the 21st Century*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Michalet, C-A (1979) « États, nations, firmes multinationales et capitalisme mondial » *Sociologie et sociétés*, vol. 11, n° 2, 1979, p. 39-58.
- Michel, A. (1997) « État-providence », *Cahiers français*, no. 279, pp. 64-67.

- Mills, S. (2003). "1919-1945: Depression and War". in Brian Young (dir), McGill University, McCord Museum of Canadian History.
- Minian, I. (1985) « Transnationalisation et stratégies d'investissement.», *Études internationales*, No.162, pp.281–302.
- Ministère des Finances (1992). *L'Accord de libre-échange nord-américain: évaluation économique selon une perspective canadienne*, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- Ministère du Commerce (1964). *Rapport annuel du ministre du Commerce présenté sous l'empire de la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers, Partie II*, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- Mitchell, K. (2001). « Transnationalism, neo-liberalism, and the rise of the shadow state », *Economy and Society*, Vol. 30, No. 2, p.165–189
- Mizruchi, M. S. (2004). « Berle and Means revisited: The governance and power of large U.S. corporations », *Theory and Society*, Vol. 33, No. 5, p.579-617.
- Monaghan, W. A. (1967). " Construction et investissements ", dans *Canada: un siècle 1867 à 1967*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- Morck, R., M. Percy, G. Tian & B. Yeung (2004). "The Rise and Fall of the Widely Held Firm – A History of Corporate Ownership in Canada" National Bureau of Economic Research Working Paper No. 10635, Cambridge, NBER Working Paper Series.
- Moussaly, O. (2016). *Progrès et action collective. Portrait du méliorisme aux États-Unis*. Québec, Presses de l'Université Laval.
- Mulroney, B. (1983). *Telle est ma position*. Montréal, Éditions de l'Homme.
- Murtha, T. P., & Lenway, S. A. (1994). Country capabilities and the strategic state: How national political institutions affect multinational Corporations' Strategies. *Strategic Management Journal*, 15(S2), 113-129.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance a study in public economy*, New York McGraw-Hill 1959

- Nash, G. D. (1964). « Government and Business: A Case Study of State Regulation of Corporate Securities, 1850-1933 », *The Business History Review*, Vol. 38, No. 2, p. 144-162.
- Nayak, D. & Choudhury, R. (2014). "A selective review of foreign direct investment theories" Working Paper Series No. 143, March 2014, Bangkok, ESCAP
- Naylor, R.T. (1972). "The Rise and Fall of the Third Commercial Empire of the St. Lawrence" in Gary Teeple, ed., *Capitalism and the National Question in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Nelles, H. V. (1974). *The Politics of Development: Forests, Mines and hydro-Electric Power in Ontario, 1849-1941*, Toronto, Macmillan.
- Nerbas, D. (2013). *Dominion of Capital: The Politics of Big Business and the Crisis of the Canadian Bourgeoisie 1914-1947*, Toronto, University of Toronto Press.
- Niell, R. (1991). *A History of Canadian Economic Thought*, London-New York, Routledge.
- Niosi, J & Bellon, B. (1990). Une interprétation évolutionniste des politiques industrielles » *Revue d'économie industrielle*, vol. 71, pp. 213-226
- Noël, A. (1987). "L'après-guerre au Canada : politiques keynésiennes ou nouvelles formes de régulation ?" dans Boismenu G. et G. Dostaler (dir). "La Théorie générale" et le keynésianisme", Textes présentés au colloque organisé par le GRÉTSÉ et l'A.E.P., qui a eu lieu à l'Université de Montréal le 30 janvier 1987. Montréal : ACFAS, 1987, 193 pp. Collection : politique et économie.
- Nölke, A. (2004), 'Transnational Private Authority and Corporate Governance', in Schirm, S.A. (ed.), *New Rules for Global Markets: Public and Private Governance in the World Economy*, Hampshire & New York, Palgrave Macmillan.
- North D. C. (1991), "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, 5:1, winter 1991, p. 97-112.
- North D. C., J. Wallis et B. Weingast (2009). *Violence and Social Orders : a Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge, Cambridge University Press

- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- North, D. C. (1994), "Economic Performance Through Time", *The American economic review*, june 1994, 84:3, p. 359-368.
- Nyahoho E. and P. Proulx (2010). *Le commerce international : théories, politiques et perspectives industrielles*. 4e édition. Québec, Presse de l'Université du Québec.
- OCDE (1979). *Report of the Committee on International Investment and Multinational Enterprises on the Review of the 1976 Declaration and Decision*, *International Legal Materials*, Vol. 18, No. 4, pp. 986-1024, Organisation for economic co-operation and development
- OCDE (1988). *Ajustement structurel et performance de l'économie*, Paris, prise intégralement dans *ministère des Finances du Canada* (1992 : 1).
- OCDE (2004), « *Le traitement de la nation la plus favorisée dans le droit international des investissements* », Éditions OCDE.
- OCDE (2010), *Définition de référence de l'OCDE des investissements directs internationaux*, Paris, Éditions OCDE.
- Odell, J.S. and Willet, T.D. (1990), *International Trade Policies: Gains from Exchange between Economics and Political Science*, Chicago, Illinois, The University of Michigan Press.
- ONUDI (2011). *Diagnostic de la chaîne de valeur industrielle. Un outil intégré*. Vienne, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel.
- Ostry, S. (1994). " *Commentaires*", dans Eden (ed.) *Multinationales en Amérique du Nord*, Calgary, The University of Calgary Press
- Owram, D (1985). "Economic Thought in the 1930s: The Prelude to Keynesianism", *The Canadian Historical Review*, Vol. 66, No. 3, pp. 344-377.
- Panitch, L (1981). "Dependency and Class in Canadian Political Economy", *Studies in Political Economy*, Vol.6, No.1 pp. 7-33.

- Paquin, S. (2008). « Le déclin de la capacité de l'État » dans Paquin, S. (2008) *Économie politique internationale*, Paris, Montchrestien, Clefs politiques, 2e édition.
- Parizeau, J. (1956). « Les investissements américains sont-ils devenus une menace? » *Actualité économique*, Vol. 32, No. 1, pp. 140-156.
- Pattberg, P. (2005), « The Institutionalization of Private Governance: How Business and Non-profit Organizations Agree on Transnational Rules', *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18, 4, 589-610.
- Patterson, D (1976). *British direct investment in Canada 1890-1914: Estimates and Determinants*, Toronto, University of Toronto Press.
- PEN (1980). *Le Programme énergétique national*, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- Peterson, M.J. (1992). "Transnational activity, *International Society and World Politics*", *Millennium - Journal of International Studies*, 21, 3, 371-388.
- Phidd, R.W. (1975). "The Economic Council of Canada: Its establishment, structure, and role in the Canadian policy-making system, 1963-74" , *Canadian public Administration*, Vol. 18, No. 3, pp 428-473.
- Picciotto, S. (2005). « Rights, responsibilities and regulation of international business », dans Beveridge F. (dir.), *Globalisation and international investment*. Aldershot, Hampshire, Ashgate, p. 177-198.
- Picciotto, S. (2011). *Regulating Global Corporate Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pitfield, M. (1976). "The shape of government in the 1980s: techniques and instruments for policy formulation at the federal level", *Administration publique du Canada*, Volume 19, Issue 1, p.8-20
- Plourde, F. et C. Deblock (1988). « Faut-il encore contrôler les investissements étrangers? » dans Deblock C. & Arteau R. (ed.). *La politique économique canadienne à l'épreuve du continentalisme*, Montréal Association canadienne-française pour l'avancement des sciences.

- Plumptre, A. F. W. (1947). "Keynes in Cambridge", *The Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue canadienne d'économie et de Science politique*, Vol. 13, No. 3 (Aug., 1947), pp. 366-371
- Plumptre, A. F. W. (1956). "What Business Expects in 1956", *Business Quarterly*, Vol. 20, No. 4, p. 235
- Plumptre, A. F. W. (1977). *Three decades of decision: Canada and the World monetary system, 1945 à 1975*. Toronto, McClelland and Stewart.
- Polanyi-Levitt K. (1979). « Introduction », Cohen R. et coll (dir). *The Multinational Corporation: A Radical Approach: Papers by Stephen Herbert Hymer*, Cambridge: Cambridge University Press. p31-39.
- Porter, G. (1973). "Recent Trends in Canadian Business and Economic History", *The Business History Review*, Vol. 47, No. 2, Canada, pp. 141-157
- Porter, M. E. (1986). *Competition in Global Industries*. Harvard Business Press.
- Porter, M. E. (1991). *Le Canada à la croisée des chemins: nouvelles réalités concurrentielle*, Ottawa, Conseil canadien des chefs d'entreprise.
- Rainelli, M. (1996). *La firme multinationale dans la nouvelle économie industrielle internationale*. *Économie rurale*, 231(1), 5-11.
- Rapport Bryce (1978). *Commission d'enquête royale sur groupements d'entreprises*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada.
- Rapport Gordon (1957). *Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, rapport final*, Ottawa Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada.
- Rapport Gray (1972). *Investissements étrangers directs au Canada*, Ottawa, Information Canada.
- Rapport Mintz (1997), *Rapport du Comité technique de la fiscalité des entreprises*, Ottawa, Ministère des Finances.
- Rapport Rowell-Sirois (1940), *Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, Ottawa, Bureau du Conseil privé.

- Rapport Wahn (1971). Onzième rapport du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale au sujet des relations canado-américaines : deuxième session, 28e législature, Canada. Parlement. Chambre des communes.
- Rapport Watkins (1968). Propriété étrangère et structure de l'industrie canadienne rapport du groupe d'études ad hoc chargé d'étudier la structure de l'industrie canadienne, Ottawa Bureau du Conseil privé.
- Rapport Wilson (2008), Foncer pour gagner, Rapport Final du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Ratchford, B. U. (1959). "The American Economic Impact on Canada", The International Executive; Vol 1, No. 4; pp. 19-39.
- Raynauld, A. & Raynauld F. (1999). L'État-providence des entreprises les politiques canadiennes de promotion de l'investissement direct étranger, Montréal, Fides.
- Rea, K. J. & N. Wiseman (1985). Government and Enterprise in Canada, Toronto, Methuen publications.
- Rea, K. J. et McLeod (1976). Business and government in Canada: selected readings, Toronto, Methuen publications.
- Rioux, M. (2000). Dimensions internationales de la politique de la concurrence du Canada: de la concurrence à la compétitivité (Thèse de doctorat), Université du Québec à Montréal.
- Rioux, M. (2012) « Théories des firmes multinationales et des réseaux économiques transnationaux », dans Arès, Mathieu et Éric Boulanger (dir.) L'Investissement et la nouvelle économie mondiale : trajectoires nationales, réseaux mondiaux et normes internationales, Bruxelles, Éditions Bruylant, Chapitre 1, pp. 41-82.
- Risse, T. (2002), 'Transnational Actors and World Politics', in Carlsnaes, W., Risse, T. and Simmons, B.A. (eds.), Handbook of International Relations, London, Sage.
- Ritchie, G. (1985). « Government aid to industry: A public sector perspective », dans Rea, Kenneth J. & Nelson Wiseman (ed.). Government and Enterprise in Canada, Toronto, Methuen publications.

- Rizopoulos, Y. A., & Sergakis, D. E. (2010). MNEs and policy networks: Institutional embeddedness and strategic choice. *Journal of World Business*, 45(3), 250-256.
- Roach B. (2005). "A Primer on Multinational Corporations, dans Chandler, A. & Mazlish, B. *Leviathans: Multinational Corporations and the New Global History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Robinson J. (1933). *Economics of Imperfect Competition*. Londres, Macmillan.
- Rocher, G (2001). « La mondialisation : un phénomène pluriel », dans Mercure, D. (dir), *Une société-monde ? Les dynamiques sociales de la mondialisation*, Québec, Les Presses de l'Université Laval et De Boeck Université, p. 17-31.
- Rondinelli, D. (2005). Assessing government policies for business competitiveness in emerging market economies: institutional approach, dans Grosse, R. (Éd.) *International Business and Government Relations in the 21st Century*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Ronit, K. and Schneider, V. (1999), 'Global Governance through Private Organizations', *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 12, 3, 243-266.
- Rooth, T. (2010). "Retreat from Globalization: Britain and the Renewal of Imperial Trade between the Two World Wars" dans Coppolaro L. & McKenzie, F (ed.) *A Global History of Trade and Conflict Since 1500*, Basingstoke, Palgrave Macmillan. Page 105-123.
- Rosanvallon, P. (1981). *La crise de l'État-providence*, Paris, Éditions du Seuil.
- Rosenau, J.N. (1995), 'Governance in the Twenty-first Century', *Global Governance*, 1, 1, 13-43.
- Rosenau, J.N. (1997), *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rosenbluth, G. (1957). "Changes in Canadian Sensitivity to United States Business Fluctuations", *Revue canadienne d'économie et de Science politique*, Vol. 23, No. 4, pp. 480-503.

- Roy, S. (2009). « L'étude de cas » dans Gauthier (dir) Recherche Sociale; de la problématique à la collecte des données, Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 199-226.
- Rugman, A. (1977) 'The Regulation of Foreign Investment in Canada', *Journal of World Trade*, Vol. 11, No. 4, p. 322–333
- Rugman, A. (1990). *Multinationals and Canada-United States Free Trade*, Columbia, University of South Carolina.
- Rutherford, M. (2010) « Science and social control: the institutionalist movement in American economics, 1918-1947 », *Erasmus Journal for Philosophy and Economics*, Vol. 3, No 2, p. 47-71.
- Safarian, A. E. (1964). "The Exports of American-Owned Enterprises in Canada", *The American Economic Review*, Vol. 54, No. 3, *Papers and Proceedings of the Seventy-sixth Annual Meeting of the American Economic Association*, pp. 449-458
- Safarian, E. et J. Bell (1973). "Issues raised by national control of the multinational corporation", *Columbia Journal of World Business*, Autumn, pp 7-18
- Salant, W.S. (1989). " The spread of keynesian doctrine and practices in the United-States" dans Hall, P. (dir.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press.
- Sassen, S. (2003), « Globalization or denationalization? » *Review of International Political Economy*, 10, 1, 1-22.
- Sauquet, M. and Vielajus, M. (2009), 'Les acteurs non étatiques : le nouveau maillon fort de la gouvernance?' in Éditions Charles Léopold Mayer (ed.), *Chroniques de la gouvernance 2009-2010*, Paris, Institut de recherche et débat sur la gouvernance.
- Scharpf, F.W. (1997), 'Economic integration, democracy and the welfare state,' *Journal of European Public Policy*, 4, 1, 18-36.
- Scheinberg, S (1973). "Invitation to Empire: Tariffs and American Economic Expansion in Canada", dans Porter G. & Cuff R. (dir.), *Enterprise and National Development*, Toronto, Hakkert, pages 80-100

- Scherer, A.G., Palazzo, G. and Baumann, D. (2006), « Global Rules and Private Actors: Toward a New Role of the Transnational Corporation in Global Governance', *Business Ethics Quarterly*, 16, 4, 505-532.
- Schmidt, R. (1986). "Canadian Political Economy: A Critique", *Studies in Political Economy*, No.6, Autumn.
- Schumpeter J. A. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York, Harper & Row.
- Scroggs, W. O. (1933). "The American Investment in Canada", *Foreign Affairs*, Vol. 11, pp. 716.
- Shepherd, W. (1970). *Market Power and Economic Welfare: An introduction*, New York, Random House.
- Shihata I. (2010) « Regulation of foreign investment », dans Munir Maniruzzaman, A. F. et coll. (dir.) *International Sustainable Development Law - Volume II*, Paris, UNESCO, Eolss Publishers, p.195-213
- Shonfield, Andrew (1987). *Le capitalisme d'aujourd'hui : l'État et l'entreprise*, Paris, Éditions Gallimard.
- Siklos P. (2003). "Understanding the Great Depression in the United States versus Canada", dans Theo Balderston, Editor, *World Economy and National Economies in the Interwar Slump*, Basingstoke, Palgrave Macmillan. P27-57
- Skocpol T. & Finegold K. (1982). « State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal », *Political Science Quarterly*, Vol. 97, No. 2, p. 255-278
- Skocpol, T. (1979) *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Slater, D. (1997). "Setting the Scene: The Post-WWII Canadian Economy", *Canadian Business Economics*, Winter/Spring.
- Slaughter, A.-M. (1997), 'The real new world order', *Foreign Affairs*, 76, 5, 183-197.
- Smardon, B. (1995). *The Federal Welfare State and the Politics of Retrenchment in Canada*, dans Blake & Keshen (dir.) *Social Welfare Policy in Canada: Historical Reading*, Toronto, Coop Clark Ltd, pages 344 à 365.

- Smialek, R. (1971). « Book Review: Silent Surrender, by Kari Levitt », Osgoode Hall Law Journal, Vol. 9, No. 2, p. 438-442.
- Smiley, D. V. (1975). "Canada and the Quest for a National Policy", Canadian Journal of Political Science, Vol.8, No. 1, pp. 40-62.
- Smith, M. G. (1992). "Trade policies in Canada", Studies in Comparative Economic Policies, p.215-23.
- Spence, J. (1986). "Current Approaches to Foreign Investment Review in Canada", Canada -United States Law Journal, Vol.11, No. 161.
- Stanbury, W.T (1988). Business-Government Relations in Canada, Scarborough, Nelson Canada.
- Stange, S. (1996), The Retreat of the State: The Diffusion of Power in World Economy, Cambridge, Cambridge University Press.
- Steffek, J. (2003), 'The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach', European Journal of International Relations, Vol. 9, No. 2, 249-275.
- Steinmo, S (2008). « Historical Institutionnalism » dans Della Porta & Keating (dir) Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stewart, I. A (1990). "Une nouvelle politique économique", dans Axworthy, T. et P.E Trudeau (ed.) Les Années Trudeau : la recherche d'une société juste, Montréal, Le Jour éditeur.
- St-Onge P-P (2000). « L'impact de la mondialisation sur la transformation de l'État: Une synthèse de la littérature scientifique anglo-saxonne » Communication pour le 18e congrès de science politique, Québec, 21 pages.
- Stopford, J. M., Strange, S., & Henley, J. S. (1991). Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares. Cambridge University Press.
- Streek, W. (2011). « The crisis of democratic capitalism », New Left Review, Vol. 71, September-October.

- Sturmthal, A (1965). "Economic Goals for Canada to 1970. First Annual Review: Economic Council of Canada", *Relations industrielles*, Vol. 20, No. 3, pp. 564–566
- Taylor, K. W. (1927). "Foreign Investments in Canada", *The Canadian Historical Review*, Volume 8, Number 2, June 1927, pp. 137-141
- Teece, D. (1986). «Transaction cost economics and the multinational enterprise: An assessment », *Journal of Economic Behavior and Organization* Vol. 7, p. 21-45.
- Teeple, G (1972). *Capitalism and the National Question in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Thelen, K (2002) « The Explanatory Power of Historical Institutionalism, » in Renate Mayntz, ed., *Akteure, Mechanismen, Modelle*, Frankfurt, Campus Verlag.
- Thelen, K (2003) « How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis » dans Mahoney, J. & Rueschenmeyer D. (dir) *Comparative Historical Analysis in the Social Science*, New York, Cambridge University Press, p. 208-240.
- Thibault D. et E. Manolikakis (1994). « Les bénéficiaires au titre des investissements directs, au Canada et à l'étranger, 1983 à 1993 », Travail de recherche N° 9, Division de la balance des paiements, Ottawa, Statistiques Canada
- Thibault, J.-F. (1998), 'L'idée de société et l'étude des relations internationales', in Olivier, L., Bédard, G. and Thibault, J.-F. (eds.), *Épistémologie de la science politique*, Sainte-Foy, Presse de l'Université du Québec.
- Thomson, Dale C. (1968). *Louis St-Laurent: Canadien*. (trad. F. Dufau-Labeyrie), Montréal, le Cercle du Livre de France.
- Toombs, R. B. et K. J. Stewart (1967). " Mines et minéraux ", dans *Canada: un siècle 1867 à 1967*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- Traves, T (1979). *The State and Enterprises: Canadian Manufacturers and the Federal Government 1917-1931*, Toronto, University of Toronto Press.

- Tremblay R. (1972). "Investissements directs étrangers et stratégies industrielles et commerciales : le dilemme canadien." *L'Actualité économique*, Vol. 482, pp. 226–253.
- Trépanier, P. (1994). *Quel corporatisme ? (1820-1965)*. Les Cahiers des dix, Vol. 49, pp. 159–212. <https://doi.org/10.7202/1015617ar>
- Trommer, S. (2011), 'Activists beyond Brussels: Transnational NGO Strategies on EU–West African Trade Negotiations', *Globalizations*, 8, 1, 113-126.
- Trudeau, P.E (1990). "Des valeurs d'une société juste", dans Axworthy, T. et P.E Trudeau (ed.) *Les Années Trudeau : la recherche d'une société juste*, Montréal, Le Jour éditeur.
- Turner, J. (1983). "'Canadian Regulation of Foreign Direct Investment", *Harvard International Law Journal*, Vol. 23, No. 2, pp. 333-356.
- UNCTAD (2016). *Rapport sur l'investissement dans le monde 2016*, Genève, Nation Union.
- Underhill, F (1960). *In Search of Canadian Liberalism*, Toronto, Macmillan.
- Underhill, F (1964). *The image of confederation*, Toronto, Canadian Broadcasting Corp.
- Van der Wee, H. (1990). *Histoire économique mondiale 1945-1990*, Louvain-la-Neuve, Academia Duculot.
- VanDuzer A.J. (2012), "Canada" in *Wenhua Shan*, dir., *The Legal Protection of Foreign Investment: A Comparative Study*, Oxford and Portland: Hart Publishing, pp. 173-240
- Vanthsche, G. (2000). *Les Paradoxes de l'État : l'État Face à l'Économie de Marche*. Bruxelles: Labor.
- Veblen, T (1899). *Théorie de la classe de loisirs*, Gallimard, Paris [1978].
- Vernon, R. (1966). *International Investment and International Trade in the Product Cycle*, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 80, Issue 2, pp. 190–207.
- Vernon, R. (1971), « *Multinational Business and National Economic Goals* », *International Organization*, Vol. 25, No. 3 (*Transnational Relations and World Politics*), p. 693-70

- Vernon, R. (1981). « Sovereignty at Bay Ten Years after », *International Organization*, Vol. 35, No. 3, p. 517-529.
- Vernon, R. (1994). " Les multinationales et les gouvernements: des intervenants clés dans l'ALENA" dans Eden (ed.) *Multinationales en Amérique du Nord*, Calgary, The University of Calgary Press
- Vernon, R. (1998). *In the Hurricane's Eye: The Troubled Prospects of Multinational Enterprises*. Harvard University Press.
- Vodden, C. (1992). "No Stone Unturned: The First 150 Years of the Geological Survey of Canada Natural Resources Canada". Geological Survey of Canada, Energy, Mines and Resources Canada.
- Voghel, M. (1979). *Études comparatives sur les mesures de contrôle de l'investissement étranger au Mexique, en Australie et au Canada*. Montréal, Institut de droit comparé, Université McGill.
- Rostow, W. W. (1960) "The Five Stages-of-Growth – A Summary," in *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press. 1971).
- Wallace, E. (1950). "The Origin of the Social Welfare State in Canada, 1867-1900", *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 16, No. 3, pp. 383-393.
- Warren, J. (2004). Le corporatisme canadien-français comme « système total ». *Quatre concepts pour comprendre la popularité d'une doctrine. Recherches sociographiques*, 45(2), 219–238. <https://doi.org/10.7202/009647ar>
- Warren, J.-P. (2003). *Le Canada : un produit des empires*. *Cahiers de recherche sociologique*, Vol. 39, 69–91.
- Watkins, M. (1969). "The Canadian Experience with Foreign Direct Investment", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 34, No. 1, pp. 126-134.
- Weinstein O. (2008). « L'entreprise dans la théorie économique », *Cahiers français*, No. 345, p. 91-95.

- Wells, L. (1971). « The Multinational Business Enterprise: What Kind of International Organization? », *International Organization*, Vol. 25, No. 3 (Transnational Relations and World Politics), p. 447-464
- Westbrook, J. L. (1990). « Extraterritoriality, Conflict of Laws, and the Regulation of Transnational Business », *Texas International Law Journal*, Vol. 25, p. 71-97.
- Wilkins, M. (1970). *The Emergence of Multinational Enterprise: American Business Abroad from the Colonial Era to 1914*, Harvard University Press., Cambridge, Massachusetts.
- Wilkins, M. (2005) “Multinational Enterprise to 1930: Discontinuities and Continuities” dans Chandler, A. & Mazlish, B. *Leviathans: Multinational Corporations and the New Global History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Williamson O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York, Free Press.
- Williamson, W.G., R.A. Garland, A. Andersen (1996). “L'imposition des investissements en provenance de l'étranger », Document de travail 96-12, Ottawa, Comité technique de la fiscalité des entreprises.
- Wiseman, N., & Isitt, B. (2007). *Social Democracy in Twentieth Century Canada: An Interpretive Framework*. *Canadian Journal of Political Science*, 40(3), 567-589.
- Wright, L. A. (1977). “Law and Business: Foreign Investment Review Act-- Significant Benefit to Canada”, *Business Quarterly*, Vol. 42, No. 3, p15.

