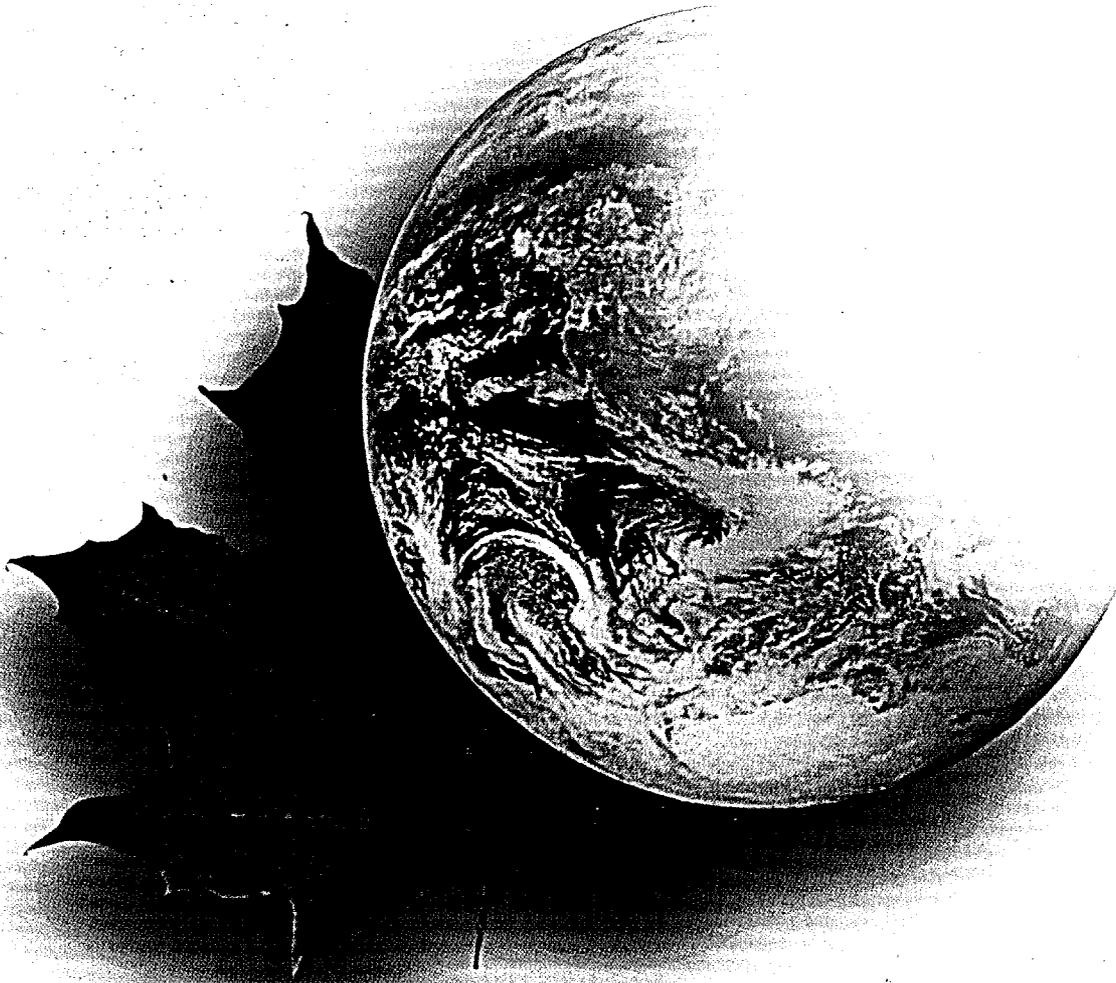


Rapport sur l'examen de la

Loi sur l'expansion des exportations



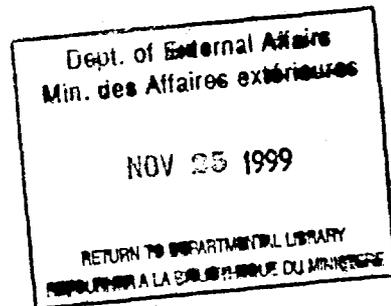
présenté au
Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

GOWLINGS

Gowling, Strathy & Henderson
Juin 1999

Gowling, Strathy & Henderson
Avocats • Agents de brevets
et de marques de commerce

GOWLINGS



Jun 1999

L'honorable Sergio Marchi ...
Ministre du Commerce international
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
125, promenade Sussex
Ottawa (Ontario) K1A 0G2

Monsieur le Ministre,

Nous avons l'honneur de vous présenter notre rapport sur l'examen de la *Loi sur l'expansion des exportations*. Ce rapport répond au mandat que vous nous avez confié le 20 octobre 1998. Il expose notre analyse des questions que vous nous avez chargées d'étudier ainsi qu'un nombre de recommandations, lesquelles, nous souhaitons, aideront à maintenir le financement du commerce extérieur canadien au premier plan de la concurrence internationale.

Nous vous remercions de l'occasion que vous nous avez donné de servir le Canada en participant à cet exercice des plus stimulants.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.

Guy David, Associé,
Responsable du projet

57235712

Remerciements

Nous tenons en premier lieu à remercier les nombreuses personnes et organismes qui ont consacré temps et effort afin de nous faire part de leurs opinions, soit en participant aux audiences et réunions publiques, en répondant au sondage postal, en participant aux groupes de consultation ou en soumettant un mémoire. Votre participation a assuré la nature indépendante de l'examen et s'avérera fort pertinente à l'avenir du système canadien de financement des exportations.

Nous exprimons une reconnaissance toute spéciale à l'endroit de Gerald Shannon et Stan McRoberts, consultants externes qui se sont joints à notre équipe d'examen. Leur dévouement et esprit d'équipe ont permis de produire une somme de travail collectif fort impressionnante. Compte tenu de l'ampleur de notre tâche et un calendrier serré, nous devons pouvoir compter sur des gens qui possédaient connaissances, expérience et bon jugement. MM. Shannon et McRoberts ont été d'une valeur inestimable à l'examen, en apportant leur rigueur intellectuelle et discernement à l'étude des questions complexes soulevées au cours de nos délibérations.

Maxime Faille et Daniel Michalchuk de notre cabinet ont travaillé avec diligence et efficacité afin d'organiser nos consultations externes, traiter avec les personnes intéressées et effectuer des recherches sur un nombre de questions issues de l'examen. Ils ont aussi fourni une contribution solide à plusieurs aspects de notre rapport. Un merci tout spécial à Claudine Key pour le soutien administratif sans faille qu'elle a fourni au responsable du projet et autres membres de notre équipe.

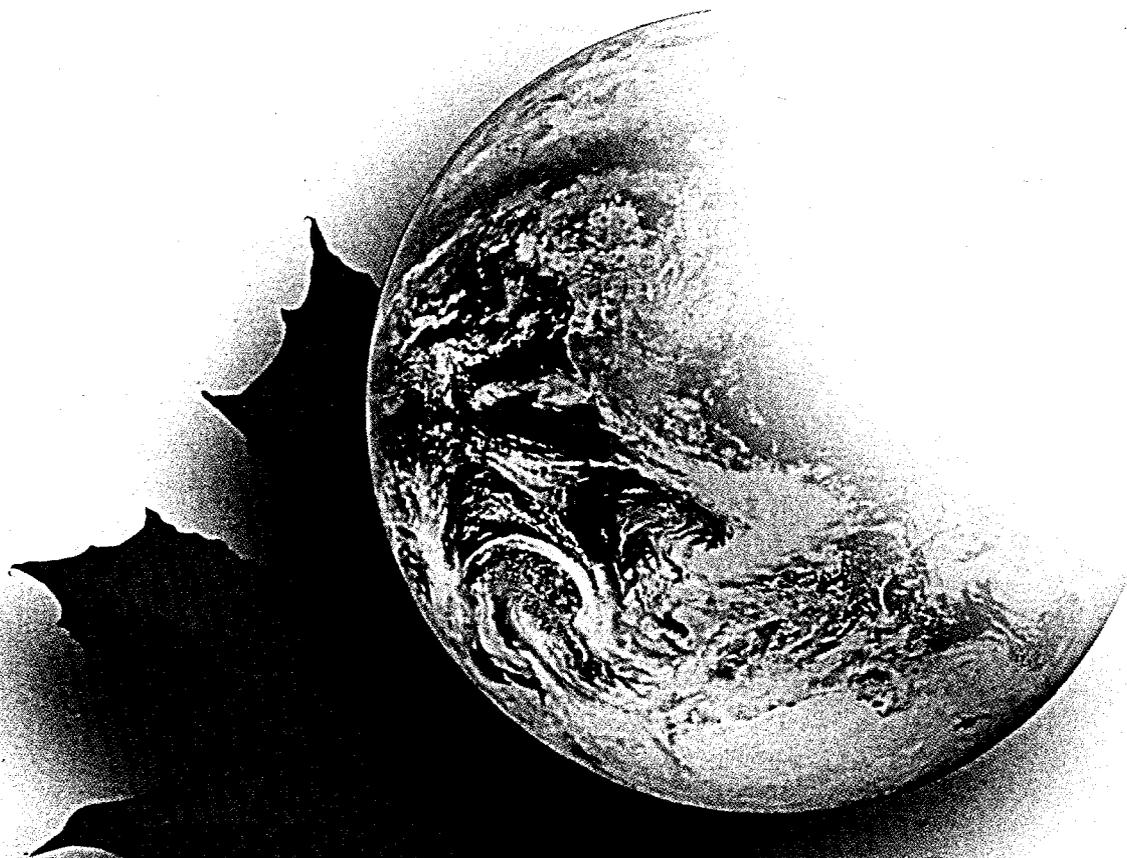
Soulignons aussi l'apport de Michael Taylor et Glen Hodgson de la SEE. Ils ont préparé un nombre de notes d'information à l'intention des membres de l'équipe d'examen, ont répondu à toutes nos demandes de documents et informations et nous ont engagés à maintes reprises dans de vives discussions sur les questions qui faisaient l'objet de l'étude.

Enfin, nous nous en voudrions de ne pas exprimer notre gratitude à Louise Charron-Fortin et Gary Luton du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Ils ont assuré le maintien de notre échéancier, nous ont guidé dans nos échanges avec les autres ministères et organismes fédéraux, et surtout, ils ont protégé la nature indépendante de cet examen.

Guy David,
Responsable du projet
Juin 1999

Rapport sur l'examen de la

Loi sur l'expansion des exportations



présenté au
Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

GOWLINGS

Gowling, Strathy & Henderson

Juin 1999

Table des matières

Sigles et abréviations	ix
Vue d'ensemble	xi
Chapitre 1 Introduction	1
Quelques renseignements sur la Société pour l'expansion des exportations	1
Modifications apportées en 1993 à la <i>Loi sur l'expansion des exportations</i>	2
Article 25 de la <i>Loi sur l'expansion des exportations</i>	2
Principaux éléments de l'examen	2
Cadre d'analyse et principaux sujets abordés	3
Le processus de consultation	4
Consultations auprès des parties intéressées	5
Autres consultations	5
Enquête postale et groupes de consultation	6
Consultations menées auprès de la SEE	6
Structure du Rapport	7
Chapitre 2 Aperçu du statut juridique et des opérations de la SEE	9
Introduction	9
Avantages et contraintes découlant du statut de la SEE	10
La SEE en tant que société de la Couronne	11
Besoin d'autonomie financière	11
L'orientation commerciale	12
Concurrence avec le secteur privé	13
Rôle de la SEE dans le financement du commerce extérieur canadien	14
Volume d'activités	15
Financement octroyé pour des marchés à risques élevés	16
Performance financière de la SEE	17
Efficience administrative	18
Relations de la SEE avec le secteur financier intérieur	19
Chapitre 3 Le contexte international	21
Introduction	21
Croissance du commerce extérieur	22
Investissement étranger	23
Les sociétés transnationales	25
Les conséquences pour l'entreprise canadienne	27
Dépendance croissante vis-à-vis du secteur privé	27
Complexité et risques accrus	29

Les lignes de conduite internationales	31
Le <i>Consensus</i> de l'OCDE	31
Les crédits à l'exportation et l'Organisation mondiale du commerce	35
La position concurrentielle de la SEE par rapport aux OCE	36
Chapitre 4 Mandat et attributions de la SEE	39
Introduction	39
Le mandat élargi de la SEE	40
L'investissement direct étranger	41
Mandat de soutenir indirectement le commerce et améliorer la capacité	41
Pouvoirs en matière de prise de participation	43
Prise de participation dans des projets	44
Prise de participation hors projets	45
Filiales et coentreprises	47
Crédit-bail	48
Financement intérieur	50
Assurance-crédit	52
Assurance-crédit intérieure	52
Limites sur la dette éventuelle de la SEE	52
Les points de vue des exportateurs sur l'utilisation par la SEE de son mandat	53
Conclusion	55
Chapitre 5 Assurance-crédit intérieure	57
Introduction	57
Arguments en faveur du pouvoir de la SEE d'offrir de l'assurance-crédit intérieure	57
L'argument du guichet unique	58
L'argument des pertes subies au pays	58
Disponibilité de l'assurance-crédit intérieure pour les petits exportateurs	58
Incidences sur le secteur privé	59
Évaluation des préoccupations du secteur privé	60
La SEE fait-elle concurrence induite au secteur privé?	60
Opinions des parties intéressées	63
Conclusions	63
Expansion de la capacité canadienne et concurrence	64
Livraison du produit	65
Chapitre 6 Participation des banques au financement à moyen terme du commerce extérieur	67
Introduction	67
Contexte	68
Pourquoi l'absence des banques est préoccupante	71
Explication de l'absence des banques commerciales dans le financement du commerce extérieur à moyen terme	73
Vers une solution	76

Chapitre 7 Renforcement de la capacité canadienne à promouvoir et développer le commerce international et l'investissement	79
Introduction	79
Capacité de financement des projets d'immobilisations	79
Gestion des actifs et titrisation	82
Démultiplier les capacités d'évaluation du risque de la SEE	84
Importance de l'évaluation du risque	84
Communication des évaluations des risques politiques et des risques-pays	85
Politique sur les retombées pour le Canada	87
Nouveau contexte international	87
L'approche axée sur les retombées économiques pour le Canada	88
Conclusions	89
La représentation de la SEE à l'étranger	89
Renforcement de la présence internationale de la SEE	89
Opinion des autres intervenants	91
Pratiques des autres organismes de crédit à l'exportation	91
Relations avec les missions canadiennes à l'étranger	91
 Chapitre 8 Soutien aux PME exportatrices	 95
Introduction	95
La SEE et les PME exportatrices	95
À court terme	96
Moyen terme	96
Équipes de services aux PME	97
Satisfaction des PME	98
Assurance sur les créances (crédits) à court terme	99
Critères d'admissibilité de la SEE	100
MARG et garantie de fonds de roulement, pré-expédition et répartition des risques	100
Garantie-caution de bonne fin et assurance-cautionnement	101
Financement et garanties à moyen terme	101
Amélioration continue des services de la SEE à l'intention des PME	102
La SEE et le secteur des services	103
Coopération de la SEE avec les banques pour soutenir les PME exportatrices	104
Visibilité et accessibilité des services aux PME	106
Le cas particulier du financement des exportateurs agricoles autres que céréaliers	108

Chapitre 9 Succès en général de la SEE à promouvoir les politiques du Gouvernement du Canada	111
Introduction	111
Responsabilisation et transparence	112
Aperçu de la question	112
La <i>Loi sur l'accès à l'information</i>	113
Divulgaration des opérations	115
Protection de l'environnement et développement durable	116
Les processus de l'OCDE et de la Banque mondiale	117
Cadre d'examen environnemental de la SEE	119
La mission officielle de la SEE	121
Obligation d'informer le public des évaluations environnementales	124
Exportations environnementales	125
Droits de la personne	126
Les droits de la personne et la SEE	127
La question de l'interdiction stricte à l'échelle d'un pays	128
Évaluations des droits de la personne à l'échelle d'un projet	128
Obligations contractuelles et code de conduite des exportateurs	129
Chapitre 10 Questions institutionnelles et administratives	131
Introduction	131
Statut de la SEE en vertu de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>	131
Critères d'admissibilité au statut de société de la Couronne énumérée dans la Partie II	132
Vérification	132
Statut de la SEE en vertu de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>	133
Indemnisation au titre du Compte du Canada	133
Structure du capital	133
Réserves pour pertes	134
Conclusion	134
Relations entre la SEE et les autres organismes fédéraux du Canada	135
Relations avec les autres institutions financières de la Couronne	135
Relations avec les autres ministères	135
Le régime de gestion de la SEE	136
Situation actuelle	136
Le conseil d'administration de la SEE	136
Nomination des membres du conseil et du directeur général de la SEE	137

Chapitre 11 Observations finales	139
Endossement de la vision de la SEE pour l'avenir	139
Résumé des recommandations	139
Incidences des recommandations	141
Défis imminents	141
Chapitre 12 Liste des recommandations	145
Les lignes de conduite internationales	145
Mandat et Pouvoirs de la SEE	145
Mandat	145
Prises de participation	145
Filiales et co-entreprises	146
Crédit-bail	146
Financement intérieur	146
Assurance-crédit	146
Limite sur la dette éventuelle de la SEE	146
Assurance-crédit intérieure	146
Autres formes d'assurance-crédit	147
Participation des banques au financement à moyen terme du commerce extérieur	147
Renforcement de la capacité canadienne à promouvoir et développer le commerce international et l'investissement	147
Gestion des actifs et titrisation	147
Évaluations des risques-pays	148
La représentation de la SEE à l'étranger	148
Soutien aux PME exportatrices	148
Opinion juridique étrangère	148
Amélioration des services de la SEE à l'intention des PME	148
Secteur des services	148
Coopération de la SEE avec les banques pour soutenir les PME exportatrices	149
Visibilité et accessibilité des services aux PME	149
Financement des exportateurs agricoles autres que céréaliers	149
Responsabilisation et transparence	149
Environnement et développement durable	150
Droits de la personne	150
Questions institutionnelles et administratives	151
Statut de la SEE en vertu de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>	151
Représentation au conseil d'administration	151
Régime de gestion	151

Annexe A - Mandat	153
Annexe B - Consultations	155
Annexe C - Mémoires	161
Annexe D - L'équipe chargée de l'examen	163

Sigles et abréviations

AAC	Agriculture et Agro-alimentaire Canada
ACDI	Agence canadienne de développement international
ACI	American Credit Indemnity
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AMEC	Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements (Banque mondiale)
BDC	Banque de développement du Canada
BID	Banque interaméricaine de développement
CCB	Commission canadienne du blé
CCC	Corporation commerciale canadienne
CE	Communauté européenne
CIBC	Banque Canadienne Impériale de Commerce
COFACE	Compagnie française d'assurances pour le commerce extérieur
EACL	Énergie atomique du Canada Ltée
ECGD	Export Credits Guarantee Department (R-U.)
Exim	Export-Import Bank (États-Unis)
IDE	Investissement direct étranger
IFI	Institutions financières internationales
LAI	<i>Loi sur l'accès à l'information</i>
LCEE	<i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MARG	Garantie générale sur les créances
NEPA	<i>National Environmental Protection Act (États-Unis)</i>
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
OCE	Organisme de crédit à l'exportation
PCI de l'ACDI	Programme de coopération industrielle de l'Agence canadienne de développement international
PME	Petite et moyenne entreprise
PNB	Produit national brut
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
RNC	Ressources naturelles Canada
SCA	Société de crédit agricole

SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Société d'État allemande de financement des exportations)
SEE	Société pour l'expansion des exportations
SFI	Société financière internationale
OPIC	United States Overseas Private Investment Corporation

Vue d'ensemble

LE COMMERCE ET L'INVESTISSEMENT MONDIAUX AUGMENTENT À UN RYTHME SANS PRÉCÉDENT, ET LES MÉTHODES UTILISÉES POUR EFFECTUER LES OPÉRATIONS INTERNATIONALES SONT EN PLEINE MUTATION. LA CONCURRENCE INTERNATIONALE FLEURIT À MESURE QUE DISPARAISSENT LES OBSTACLES AU COMMERCE ET QUE SE LIBÉRALISENT LES RÉGIMES DE RÉGLEMENTATION. DANS LES PAYS EXPORTATEURS ET IMPORTATEURS, LES GOUVERNEMENTS RÉDUISENT LE RÔLE QU'ILS JOUAIENT DANS LE FINANCEMENT DU COMMERCE ET DES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX, ET LES INSTITUTIONS DU SECTEUR PRIVÉ EN PRENNENT LE RELAIS, APPLIQUANT DES MÉTHODES NOVATRICES DANS LA GESTION DES RISQUES. LES EMPRUNTS TRADITIONNELS CONTRACTÉS PAR LES ÉTATS SOUVERAINS POUR FINANCER LES ACHATS DE BIENS D'ÉQUIPEMENT ET LA MISE EN PLACE D'INFRASTRUCTURES ONT ÉTÉ LARGEMENT REMPLACÉS PAR DES TECHNIQUES DE FINANCEMENT STRUCTURÉ ET LE FINANCEMENT DE PROJETS À RECOURS LIMITÉ. LA CAPACITÉ INTERNATIONALE DE FINANCEMENT EST EN TRAIN DE DEVENIR RAPIDEMENT UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DE LA STRATÉGIE CONCURRENTIELLE DES PAYS.

Cette intensification remarquable de l'activité économique est également due, en partie, à une réforme de la discipline internationale qui régit le commerce international - en particulier les accords commerciaux comme celui établissant l'Organisation mondiale du commerce (l'OMC) à l'échelle mondiale et l'ALENA sur le plan régional. Toutefois, la croissance rapide du commerce international et des investissements engendre également des tensions et des pressions visant à modifier certains éléments de la structure de la réglementation internationale, notamment l'*Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant du soutien public* (le *Consensus*) de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (l'OCDE), qui fixe les règles de base du fonctionnement des organismes publics de crédit à l'exportation comme la Société pour l'expansion des exportations (SEE). À mesure que le commerce gagne en importance comme moyen de création de revenu et d'emplois, il ne faudrait pas se surprendre que les participants veillent de plus en plus à ce que le commerce international s'effectue avec équité, conformément à des règles acceptées de tous.

La croissance et l'expansion qu'a connues la SEE depuis l'élargissement de son mandat et de ses pouvoirs en 1993 montrent clairement que la Société répond de façon satisfaisante à l'évolution rapide des besoins de ses clients. Les taux de satisfaction des clients de la SEE, les résultats des recherches effectuées auprès des groupes d'intérêt, l'enquête réalisée dans le cadre du présent examen et les témoignages recueillis de manière non officielle au cours des consultations menées d'un bout à l'autre du pays par l'équipe d'examen indiquent en général que les personnes ayant fait affaire avec la Société sont très satisfaites de la manière dont elle s'acquitte de ses responsabilités. Les capacités de la SEE dans les domaines du financement, du commerce international et des projets, en particulier ses compétences

en matière d'évaluation et de gestion du risque, sont largement reconnues et respectées dans les milieux financiers canadiens, ainsi que par des institutions comme la Banque mondiale, la Société financière internationale (SFI) et la Banque interaméricaine de développement (BID). D'autres organismes de crédit à l'exportation (OCE) reconnaissent également les compétences et le savoir-faire de la Société dans le domaine financier, ainsi que sa capacité de défendre l'approche unique qu'applique le Canada dans la conception de son OCE au sein des organismes internationaux.

La SEE est parvenue à fondre la culture commerciale et le dynamisme d'entreprise en un tout extrêmement original tempéré par le sens des responsabilités dont elle doit faire preuve en sa qualité de société de la Couronne. Toutefois, les tensions créées par la juxtaposition de ces divers éléments influencent les grands thèmes abordés dans le présent examen. D'un côté, l'orientation commerciale de la SEE crée des tensions entre cette dernière et ceux qui estiment qu'elle devrait observer les mêmes normes en matière de responsabilité que les autres organismes publics. De l'autre, sa vigoureuse éthique en matière de concurrence conduit à des tensions avec ses concurrents du secteur privé, notamment les banques et les compagnies d'assurance, selon lesquelles la qualité de société de la Couronne confère des avantages indus à la SEE. Il existe également des tensions entre la SEE et les OCE d'autres pays. À la différence des autres OCE qui, en règle générale, préfèrent se limiter à épauler les institutions du secteur privé en leur octroyant des garanties, souvent à titre de prêteurs de dernier recours, la SEE octroie des prêts directs et concurrence les prêteurs du secteur privé. Elle soutient que toutes les activités qu'elle entreprend sur une base purement commerciale relèvent de la *vitrine commerciale* et tombent donc hors de la portée des règles du *Consensus*. Certains OCE commencent à remettre en question cette prémisse. Dans le but, entre autres, de trouver un élément de solution à ce problème, nous avons recommandé que certaines des opérations plus novatrices que la SEE effectue depuis l'élargissement, en 1993, de son mandat et de ses pouvoirs soient réalisées par des filiales distinctes à vocation commerciale.

L'enthousiasme et la rapidité avec lesquels la SEE a évolué pour exploiter de nouveaux secteurs d'activité ou appliquer de nouvelles techniques d'intervention commencent également à exercer des pressions sur les limites des sociétés de la Couronne et à créer des tensions avec les ministères, qui préféreraient voir la Société interpréter de façon moins dynamique certains aspects de son mandat.

La SEE présente des différences fondamentales par rapport aux institutions financières du secteur privé avec lesquelles elle entre en concurrence (et coopère également). Elle est motivée de par son mandat, révisé en 1993, à soutenir et à développer le commerce extérieur canadien et la capacité du pays d'y participer activement, tandis que l'objectif des institutions financières du secteur privé consiste à générer des profits pour leurs actionnaires en fournissant les services financiers, de quelque nature que ce soit, qui rapportent les plus hauts rendements possibles. La SEE s'est taillé un créneau dans le secteur des services financiers canadiens et jouit d'un soutien considérable et d'une grande loyauté auprès de ses clients, les exportateurs canadiens.

L'objectif premier de cet examen consiste à passer en revue les opérations de la SEE et la façon dont elle s'est acquittée de son mandat, ce, à la lumière des modifications apportées en 1993 à la *Loi sur l'expansion des exportations* (la *Loi sur la SEE*). Le mandat initial de la SEE qui consistait auparavant à « faciliter le commerce extérieur » a été modifié en 1993, année où elle a reçu le mandat « de soutenir et de développer, directement ou indirectement, le commerce extérieur du Canada, ainsi que la capacité du pays d'y participer et de profiter des débouchés offerts sur le marché international ». Pour s'acquitter du mandat plus large qui lui a été ainsi confié, la SEE a reçu de nouveaux pouvoirs, notamment celui de faire des placements en actions, celui d'effectuer du crédit-bail, d'accorder du financement interne et d'offrir de l'assurance-crédit intérieure. À la lumière de l'importance croissante des investissements par rapport au commerce, la SEE estime que son mandat élargi comporte le soutien des investissements liés au commerce. Cela est en voie de devenir un aspect considérable de l'orientation stratégique de la SEE. Nous recommandons donc que le mandat de la SEE soit reformulé de manière à inclure spécifiquement le soutien des investissements. Nous notons également que le mandat de la SEE, tel qu'il est formulé présentement, ne fait aucune mention de la nécessité de retombées économiques pour le Canada dans les dispositions traitant des conditions d'octroi d'un soutien financier, bien que ce critère constitue un élément de la politique suivie par la SEE depuis sa création. Nous recommandons donc que le concept de retombées économiques pour le Canada soit mentionné de façon expresse dans la *Loi sur la SEE*.

Compte tenu du soutien considérable dont jouit la SEE auprès des exportateurs canadiens et du fait qu'il n'existe pas d'arguments solides en faveur d'une restriction des activités de la Société, nous ne recommandons pas de lui enlever de ses nouveaux pouvoirs. Cependant, reconnaissant le rythme accéléré auquel la SEE évolue depuis 1993 dans le sens d'une plus grande orientation commerciale, nous recommandons que certaines de ses opérations soient fondées sur des considérations purement commerciales. Sauf en ce qui a trait aux prises de participation à des projets, nous recommandons que la Société ne soit habilitée à prendre des participations au capital-actions d'entreprises que par l'entremise d'une filiale assujettie à l'impôt et qui fonctionnerait selon des principes commerciaux. Nous avons fait une recommandation similaire au sujet du crédit-bail. Nous pensons que cela portera la SEE à adopter une approche plus stratégique, orientée vers un accroissement de sa capacité, au lieu d'appliquer ses pouvoirs en analysant les opérations cas par cas.

Tout en étant impressionnés par la performance de la SEE et par le soutien exprimé par ses clients, nous éprouvons de sérieuses préoccupations au sujet de la lenteur avec laquelle s'accroît la capacité de financement du commerce canadien à l'extérieur de la Société, en particulier à la lumière de l'élargissement en 1993 de la mission de la Société d'accroître la capacité canadienne d'appuyer le commerce extérieur. Au chapitre du bien-être économique, le Canada dépend trop du commerce extérieur pour confier une responsabilité excessive à une seule institution financière. Cette concentration limite de façon indue la capacité financière totale du pays, mais elle fragilise également notre commerce et expose les contribuables à des risques indus. Pour cette raison, un des objectifs fondamentaux du présent examen a été de recommander des modifications qui augmenteront et diversifieront la capacité de financement du commerce extérieur du Canada. Certaines de ces

recommandations visent à encourager une plus grande participation des autres institutions financières, tandis que certaines autres viennent appuyer des propositions devant permettre à la SEE de se lancer dans de nouvelles activités.

Nous nous préoccupons particulièrement de la participation limitée des banques canadiennes au financement à moyen et à long terme du commerce extérieur et au financement de projets où la participation canadienne est prépondérante. Que le Canada, qui est plus tributaire du commerce international que tout autre pays du G-7, reçoive une participation moindre de ses institutions financières dans ce volet du financement est, sinon troublant, du moins paradoxal. Les explications données à la réticence des banques sont des plus variées, allant d'allégations non étayées voulant que celles-ci soient peu enclines à prendre des risques à une observation plus perspicace faite par les banques et selon laquelle le Canada n'appuie pas leur participation de la même manière ou autant que le font les autres pays pour leurs banques. En réalité, il existe certaines preuves, incomplètes il est vrai, que les banques canadiennes sont assez actives dans ce domaine, mais qu'elles y interviennent par le biais de leurs opérations internationales, plutôt que canadiennes, et en coopération avec des OCE étrangers, la Eximbank américaine par exemple, plutôt qu'avec la SEE. Le résultat est que les exportateurs canadiens ne bénéficient pas de tous les avantages que pourrait leur procurer la capacité financière des banques canadiennes à l'étranger.

Pour ces raisons, nous recommandons que le gouvernement crée un mécanisme de garantie pour appuyer une participation plus grande des banques aux transactions bénéficiant d'un soutien du gouvernement. Ce mécanisme devrait être géré par un petit organisme distinct de la SEE de manière à ne pas compromettre le rôle actuel et l'évolution future de la Société. D'aucuns ont toutefois fait remarquer que les opérations « bénéficiant d'un soutien public » représentent une part faible et de plus en plus petite du commerce international et doutent que cette initiative aurait l'effet désiré. Nous répondons à un tel argument en soulignant que les banques ont exprimé le besoin d'un tel mécanisme afin de permettre une plus grande participation de leur part. Nous recommandons donc, en guise de condition à une telle solution, d'obtenir un certain engagement des banques dans ce sens avant de prendre des mesures à cet égard.

Pour encourager davantage la coopération entre les banques et la SEE, nous recommandons que la SEE partage plus amplement ses évaluations de risques, et particulièrement avec les banques, peut-être contre rémunération. Pour cimenter une relation plus solide de coopération avec les banques et donner une plus grande souplesse à la SEE dans ses opérations de financement, nous recommandons d'autoriser cette dernière à émettre des instruments financiers hybrides (apparentés aux actions). Nous recommandons également une meilleure utilisation du réseau national des succursales des banques pour commercialiser les produits de financement du commerce extérieur, notamment les services d'assurance de la SEE. Cela serait particulièrement bénéfique pour les PME, qui continuent à considérer comme un problème l'accès aux services de la SEE, malgré les nombreuses améliorations à cet égard.

La participation des caisses de retraite aux placements élaborés ou titrisés par la SEE a, jusqu'à maintenant, été limitée par règlement en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui obligeait les caisses de retraite à assimiler ces placements à des biens étrangers, et donc assujettis au plafond de 20 % fixé pour ces actifs. Le ministre des Finances a annoncé que le gouvernement modifierait cette disposition. Par conséquent, nous recommandons que la SEE commence à encourager activement la participation des caisses de retraite, en titrisant ses actifs. Nous recommandons également que la SEE explore d'autres techniques de diversification des risques et de gestion des actifs en vue d'accroître sa propre capacité financière d'exercer un effet de levier efficace sur son capital.

La contribution de la SEE à l'expansion du marché de l'assurance-crédit à l'exportation au Canada est largement reconnue. Les PME, notamment, ont recours à ces services. La *Loi sur l'expansion des exportations* a été modifiée en 1993 pour permettre à la SEE d'octroyer une assurance sur les créances intérieures ainsi qu'extérieures, parce que le marché intérieur n'était pas suffisamment bien servi et que les exportateurs, en particulier les PME, estimaient qu'il était très difficile de gérer leurs relations avec plus d'une compagnie d'assurance. Les opérations intérieures de la SEE ont ainsi connu un véritable essor, mais les fournisseurs de services intérieurs, à la fois les compagnies d'assurance-crédit étrangères et le secteur d'affacturage canadien, ont vite fait de dénoncer une concurrence qu'ils jugeaient indue. Cette question s'avère complexe et il ne relève pas du mandat du présent examen de la résoudre de façon définitive. Toutefois, nous ne sommes pas convaincus de la justesse des arguments voulant que la SEE utilise ses avantages financiers pour pratiquer une concurrence indue.

Nous estimons qu'il est extrêmement important de préserver une concurrence et une capacité adéquates dans le domaine de l'assurance-crédit au Canada. Nous ne pensons pas qu'un retrait de la SEE du marché réglerait le problème. Ainsi, après avoir étudié la question en profondeur, nous ne recommandons pas que la SEE se retire de ce domaine. Toutefois, nous reconnaissons que sa participation au marché intérieur ne cadre pas tout à fait avec son mandat d'expansion des exportations, ni avec les avantages dont elle jouit en tant que société de la Couronne. Par conséquent, nous recommandons que la SEE se fixe comme objectif d'encourager une plus grande expansion de la capacité des institutions privées canadiennes. Une fois mise en place une capacité adéquate, la Société devrait se retirer de ce domaine d'une manière qui ne nuirait en rien à la commodité que les mécanismes actuels offrent aux PME.

On s'attend en général à ce que la SEE, en sa qualité de société de la Couronne, adhère aux normes en matière de responsabilité applicables aux autres institutions du secteur public, en particulier à l'égard des questions présentant une grande importance pour les pouvoirs publics, notamment la responsabilité et la transparence, la protection de l'environnement et des droits de la personne. Toutefois, la nature des opérations de la SEE, l'environnement concurrentiel dans lequel elle fonctionne et son orientation commerciale l'ont obligées à appliquer ces normes avec une certaine souplesse, en particulier sur les plans de la responsabilité et de la divulgation des renseignements. Cela a créé des tensions avec un grand nombre de groupes d'intérêt qui militent pour que la SEE adopte une attitude plus réceptive. Nous abordons dans le présent rapport trois types de questions : les politiques générales

en matière de responsabilité, notamment l'application de la *Loi sur l'accès à l'information (LAI)*, les questions environnementales et les questions relatives aux droits de la personne.

À la lumière des consultations que nous avons menées, il semble exister un consensus sur l'idée que la SEE devrait divulguer davantage de renseignements dans certains domaines. On reconnaît toutefois que cela puisse aller à l'encontre des droits des exportateurs à une protection des renseignements confidentiels sur le plan commercial et que la divulgation ne devrait pas nuire à la compétitivité des exportateurs. Nous ne recommandons pas d'assujettir la SEE à la LAI. À notre avis, les formalités auxquelles cette législation soumettrait la Société constitueraient pour elle un fardeau inutile et causeraient principalement de la frustration chez ceux qui désirent obtenir des renseignements, car une importante proportion des renseignements qu'on voudrait obtenir d'elle ne pourrait pas être communiquée pour des motifs de confidentialité sur le plan commercial. Nous recommandons plutôt que la SEE adopte une politique de diffusion, sur une base régulière, de certains renseignements spécifiques, tels que les noms des emprunteurs, les pays, les noms des exportateurs, les montants et les types de transactions.

Les questions environnementales se situent au premier plan des préoccupations du public, mais la SEE est exemptée de l'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Cela s'explique par le fait que les exigences de cette loi sont plus rigoureuses que celles applicables à l'échelle internationale et qu'elles nuiraient à la position concurrentielle des exportateurs canadiens. Jusqu'à tout récemment, le point de vue des pouvoirs publics était que la Société ne devrait pas être tenue d'adopter, dans le domaine de l'environnement, une politique qui irait au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger ses intérêts commerciaux d'organisme prêteur. On estimait que, tant qu'il n'existe pas un consensus international sur les normes environnementales à appliquer, toute initiative adoptée par le Canada dans ce domaine serait préjudiciable aux exportateurs canadiens.

À l'heure actuelle, on admet généralement que la SEE doit aller au-delà de ses intérêts commerciaux lorsqu'elle considère des projets ayant des incidences environnementales et relever le niveau de la divulgation des renseignements relatifs à ces projets. Nous avons mené des consultations spécifiques sur cette question, notamment en tenant des réunions avec des organismes financiers internationaux qui jouent un rôle de premier plan dans ce domaine et avec des entreprises canadiennes, en particulier celles du secteur minier. Il existe apparemment un degré étonnamment élevé d'acceptation d'une « norme » basée sur celle élaborée par la Banque mondiale - et la plupart des entreprises y souscrivent maintenant. Ainsi, on n'a guère recueilli de préoccupations bien étayées à propos de notre recommandation voulant que la SEE adopte une politique qui reposerait dans la mesure du possible sur le cadre de la Banque mondiale, tout en reconnaissant que cette structure est incomplète à certains égards et renferme des éléments qui laissent peut-être à désirer. Il a également été porté à notre connaissance que la plupart des grands projets internationaux se fondent maintenant sur la norme de la Banque mondiale, de sorte que l'incapacité des pays qui ont adhéré au *Consensus* à conclure un accord ne devrait pas empêcher que l'on mette en oeuvre la recommandation sans craindre d'ériger un système qui ne serait pas équitable pour tous. Nous recommandons donc que la SEE évalue les projets

importants à la lumière d'un ensemble de normes généralement reconnues, comportant une méthodologie claire et transparente, et publie les résultats des études d'impact environnemental au plus tard au moment où les projets reçoivent l'approbation.

Si la protection des droits de la personne constitue de toute évidence une préoccupation fondamentale pour les Canadiens et le gouvernement, il existe malheureusement un consensus plus faible au sujet des normes qu'il faudrait appliquer dans ce domaine que celui qui existe à propos de l'environnement. Cela signifie que, dans l'évaluation des projets, la SEE n'a guère de directives auxquelles se fier en matière de protection des droits de la personne. Durant nos consultations, un certain nombre de points de vue divergents ont été exposés sur les normes qu'il y aurait lieu d'adapter en la matière et sur la mesure dans laquelle la Société devrait utiliser son autorité pour refuser son soutien à des projets jugés inacceptables. Nous sommes parvenus à la conclusion qu'il n'existe pas une norme unique bénéficiant d'un large soutien et que, tant qu'il n'y aura pas un consensus dans ce domaine, il incombera au gouvernement, pas à la SEE, d'élaborer une politique permettant d'identifier à quels projets on doit refuser un appui pour des motifs relevant des questions de droits de la personne. Cela n'implique pas que le gouvernement devrait approuver individuellement chaque projet, mais qu'il doit formuler des directives suffisamment claires pour permettre à la SEE de s'acquitter de la mission qui lui a été déléguée. À l'heure actuelle, il n'existe pas officiellement de liens formels entre les politiques adoptées par le gouvernement et celles de la SEE en matière des droits de la personne, et les politiques du gouvernement méritent à certains égards d'être clarifiées davantage si elles doivent tenir lieu de lignes directrices. En l'absence de lignes directrices suffisamment claires, nous recommandons que la SEE demande au gouvernement de lui dicter la ligne de conduite à adopter.

Bien que cela ne relève pas de façon explicite de notre mandat, notre Rapport traite néanmoins d'un certain nombre de questions qui ont été soulevées au cours de l'examen et relevant du régime de gestion des institutions publiques. La plupart des ces questions découlent de l'évolution continue que qu'a connue l'orientation commerciale de la SEE depuis la dernière modification de sa loi habilitante. Nous recommandons que la SEE soit reclassifiée dans la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)* pour figurer dans la même catégorie que les autres sociétés de la Couronne à vocation commerciale. Parallèlement à cette modification, nous recommandons que la SEE relève d'un vérificateur du secteur privé plutôt que du Vérificateur général. Comme la SEE a gagné trois fois au cours des cinq dernières années le Prix d'excellence du Vérificateur général, rien ne semble justifier la nécessité pour cet organisme de continuer à la vérifier. Il est possible que des avantages supplémentaires en résulteraient si l'on confiait cette tâche à un vérificateur du secteur privé ayant une expérience de la vérification des institutions financières d'envergure.

Nous proposons également qu'un représentant d'Industrie Canada soit nommé au conseil d'administration de la SEE. Si les politiques du Canada en matière d'aide et de commerce étaient à l'origine étroitement liées, menant à une représentation de l'ACDI sur le conseil d'administration, il existe dans l'économie mondialisée d'aujourd'hui un besoin beaucoup plus pressant de coordination de nos politiques en matière de développement industriel avec nos politiques commerciales. La participation d'Industrie Canada au conseil d'administration de la SEE serait un pas dans cette direction.

Le conseil d'administration de la SEE assume l'entière responsabilité de la Société en vertu des pouvoirs qui lui sont transférés ou délégués par la loi. Toutefois, à la différence des sociétés du secteur privé, où le conseil d'administration se prévaut en dernière instance du pouvoir qu'il a de nommer les dirigeants de la Société et de fixer leur rémunération pour influencer la prise de décision et la gestion quotidiennes, les conseils d'administration des sociétés de la Couronne n'ont pas un tel pouvoir. Nous croyons que cela constitue une lacune importante, puisque l'effet est de briser la filière hiérarchique en encourageant la haute direction de ces sociétés à contourner le conseil pour traiter directement avec le gouvernement. Nous recommandons donc de donner au conseil de la SEE le droit de nommer les membres de sa haute direction (y compris le président et directeur général) et à déterminer leur rémunération conformément aux lignes directrices formulées par le gouvernement.

Compte tenu de la responsabilité que le ministre assume devant le Parlement pour la SEE, nous reconnaissons que le gouvernement doit conserver son contrôle sur la Société, ce qui peut se faire par le biais du contrôle des nominations au conseil. Néanmoins, le processus de nomination devrait inclure une participation significative de la part du conseil en exercice, comme prévu dans les meilleures pratiques de gestion du secteur privé. Le Rapport recommande donc la création, au sein du conseil de la SEE, d'un comité qui aurait pour tâche de déterminer les critères applicables aux candidats souhaitables aux postes de membres du conseil d'administration. Il propose également que le conseil fasse des recommandations au Ministre au sujet des sièges à pourvoir, mais le Ministre ne serait pas tenu de faire son choix exclusivement à partir de la liste présentée par le conseil d'administration.

Chapitre 1

Introduction

LE CANADA DÉPEND, PLUS QUE TOUT AUTRE GRAND PAYS INDUSTRIALISÉ, DU COMMERCE EXTÉRIEUR ET DE L'INVESTISSEMENT POUR MAINTENIR ET RENFORCER SON ÉCONOMIE. LES ENTREPRISES CANADIENNES ONT RÉAGI À LA MONDIALISATION ET À LA LIBÉRALISATION DU COMMERCE AVEC UN ESPRIT D'ENTREPRISE ET UN ZÈLE REMARQUABLES. LE FINANCEMENT DES EXPORTATIONS ET LES SERVICES DE GESTION DU RISQUE CONSTITUENT DES ÉLÉMENTS ESSENTIELS DE LA CAPACITÉ DE CES ENTREPRISES À AFFRONTER LA CONCURRENCE SUR LA SCÈNE MONDIALE. À CET ÉGARD, L'ORGANISME CANADIEN DE CRÉDIT À L'EXPORTATION, LA SOCIÉTÉ POUR L'EXPANSION DES EXPORTATIONS (SEE), A JOUÉ UN RÔLE IMPORTANT DANS LE DYNAMISME CROISSANT DES EXPORTATEURS CANADIENS. DANS LE CADRE DES MODIFICATIONS APPORTÉES EN 1993 À LA *LOI SUR L'EXPANSION DES EXPORTATIONS (LA LOI SUR LA SEE)*, IL AVAIT ÉTÉ PRÉVU QUE CETTE LOI ET SON APPLICATION FERAIENT L'OBJET D'UN EXAMEN CINQ ANS APRÈS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DESDITES MODIFICATIONS.

Le cabinet d'avocats Gowling, Strathy & Henderson (Gowlings) a été sélectionné par le ministre du Commerce international pour effectuer cet examen. À cette fin, nous avons constitué une équipe d'examen qui compte des avocats de Gowlings et des experts indépendants, et dont les membres sont présentés à l'annexe D.

L'examen en question a pour but d'exposer si les dispositions et le fonctionnement de la *Loi* et des Règlements y afférents, qui ont été modifiés en 1993, ont effectivement contribué à satisfaire les besoins des exportateurs et des investisseurs canadiens dans une économie de plus en plus mondialisée; et si la SEE a réussi à renforcer la capacité canadienne de soutenir les exportations. Dans le cadre de cet examen, on nous a demandé d'inclure des recommandations spécifiques et d'indiquer des modifications à apporter aux dispositions de la *Loi* et aux Règlements dans le but de renforcer la compétitivité des exportateurs canadiens dans le contexte des objectifs des autres politiques du gouvernement canadien.

Quelques renseignements sur la Société pour l'expansion des exportations

La SEE a été créée en 1944, et puis transformée en société de la Couronne en 1969, à partir de l'idée que le secteur financier commercial canadien n'était pas en mesure de servir adéquatement les besoins des exportateurs, en raison des limites de sa capacité d'assumer les risques et de la concurrence des organismes étrangers bénéficiant du soutien de leurs gouvernements. La SEE est un instrument des

pouvoirs publics destiné à soutenir et à développer le commerce entre le Canada et les pays étrangers. À cette fin, elle fournit des services de financement et de gestion du risque aux exportateurs et investisseurs canadiens lorsqu'il existe des avantages évidents pour le Canada et elle est censée compléter dans la mesure du possible le financement octroyé par les institutions financières du secteur privé.

Modifications apportées en 1993 à la Loi sur l'expansion des exportations

Les modifications apportées en 1993 à la *Loi sur la SEE* ont élargi le mandat et les pouvoirs de la SEE. Ces modifications visaient à doter la SEE de la souplesse dont elle avait besoin pour pouvoir réaliser des montages financiers plus complexes en réponse à l'évolution des besoins des exportateurs canadiens.

À cet égard, la SEE a été habilitée à :

- fournir de l'assurance-crédit intérieure;
- octroyer du financement intérieur;
- faire des placements en actions;
- assumer une participation directe au capital-actions de sociétés ou acquérir des actifs aux fins de cession à titre de crédit-bail à des utilisateurs finals en dehors du Canada;
- offrir une assurance améliorée aux investissements faits à l'étranger;
- constituer des sociétés filiales;
- participer à des coentreprises.

La modification la plus importante a consisté en un élargissement du mandat de la Société pour lui permettre de « soutenir et développer, directement ou indirectement le commerce international du Canada ainsi que la capacité du pays d'y participer ».

Article 25 de la Loi sur l'expansion des exportations

L'article 25 de la *Loi sur la SEE* stipule qu'à la fin des cinq années suivant l'entrée en vigueur des modifications de 1993, puis, tous les dix ans, le Ministre est tenu de faire effectuer un examen des dispositions et de l'application de la *Loi*, en consultation avec le ministre des Finances. Dans les douze mois suivants, un rapport devra être remis au Parlement.

Principaux éléments de l'examen

Pour assurer le caractère exhaustif de l'examen et respecter les contraintes de temps fixées par la loi, notre démarche a comporté les principaux éléments suivants :

- l'examen de mémoires écrits et oraux présentés par des parties intéressées (associations d'entreprises, sociétés individuelles, établissements d'enseignement et citoyens) aux réunions de consultation avec les intéressés et des mémoires écrits soumis sans présentation orale;

- consultations auprès des représentants des banques canadiennes, des institutions financières internationales, certains OCE étrangers ainsi qu'un certain nombre d'experts;
- un sondage par la poste auprès des clients de la SEE et d'un échantillon de non-clients;
- des consultations auprès de groupes constitués de clients de la SEE dans cinq villes;
- des consultations auprès des hauts fonctionnaires des ministères et organismes fédéraux concernés;
- un examen des publications portant sur des sujets liés au financement des exportations et aux sujets connexes;
- des études détaillées sur les opérations de la SEE et des évaluations objectives des données pertinentes; et
- des recherches sur le *Consensus*, l'OMC et les politiques des OCE d'autres pays de l'OCDE.

Cadre d'analyse et principaux sujets abordés

Le mandat qui nous a été confié pour exécuter l'examen comportait des questions spécifiques à étudier par l'équipe d'examen. Ce mandat figure à l'annexe A. En étudiant ces questions par rapport au mandat de la SEE ainsi qu'à son orientation future, nous avons jugé nécessaire d'examiner de près les sujets suivants :

- l'incidence des forces de la mondialisation sur le mandat et les opérations de la SEE;
- les résultats obtenus par la SEE dans la promotion et le soutien des exportations canadiennes;
- les résultats obtenus par la SEE au regard des efforts déployés pour élargir et soutenir l'accès des PME aux marchés étrangers;
- le rôle de la SEE dans le système financier canadien, notamment sa tâche d'accroître les capacités, de combler les brèches et de faciliter les innovations et la synergie tout en évitant dans la mesure du possible les doubles-emplois et la concurrence avec le secteur privé;
- les résultats obtenus par la SEE comparativement aux OCE des principaux concurrents du Canada, compte tenu des différences entre les structures des systèmes financiers, des objectifs opérationnels (déficit ou autonomie financière), des contraintes et des accords internationaux;
- la contribution globale de la SEE à la mise en oeuvre des politiques du gouvernement canadien, notamment les politiques en matière de commerce international, à la promotion des droits de la personne et à la protection de l'environnement, ainsi que la coopération avec les autres institutions du gouvernement canadien.

Le processus de consultation

Les consultations continues et ouvertes avec les agents économiques touchés par les politiques et les programmes des pouvoirs publics constituent un aspect fondamental des traditions politiques et démocratiques canadiennes. Un processus efficace de consultations publiques est essentiel à l'élaboration et à la mise en oeuvre de toute initiative importante sur le plan des politiques. Comme on le soupçonnait, les détails plutôt complexes de la *Loi sur la SEE* n'ont pas retenu l'attention de l'ensemble de la population. Toutefois, pour un grand nombre d'associations d'entreprises, de sociétés, d'experts en questions commerciales et d'organisations non gouvernementales, les dispositions de cette loi se sont révélées extrêmement importantes, et l'occasion de faire valoir leur point de vue sur la question était essentielle. Par conséquent, un effort concerté a été fait pour donner aux représentants de tous les groupes clés d'intéressés la possibilité de participer à l'examen.

En plus du premier communiqué publié par le Ministre, on a utilisé un large éventail de moyens pour informer les groupes d'intérêt et autres parties intéressées. C'est ainsi qu'on a envoyé plus de 600 lettres et messages télécopiés aux exportateurs et aux associations de gens d'affaires pour leur exposer les buts de l'examen et les divers modes de participation. Environ la moitié de ces lettres ont été adressées aux associations inscrites sur la liste fournie par le Ministère des affaires étrangères et du commerce international (MAECI). D'autres listes ont été fournies par la SEE, par les centres locaux de commerce international de chacune des villes où ont été tenues les consultations auprès des parties intéressées et par certaines associations commerciales, en particulier l'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada (AMEC) et l'Association des ingénieurs-conseils. Enfin, nous avons effectué des centaines d'appels téléphoniques pour inviter les parties intéressées à participer aux consultations.

En plus de tenir des réunions avec le MAECI, nous avons rencontré des représentants du Bureau du Conseil privé, de l'ACDI, d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada, du Conseil du Trésor, de la Corporation commerciale canadienne, de Ressources naturelles Canada, de la Banque de développement du Canada et d'Industrie Canada. Certains députés ont également exprimé leurs points de vue à l'équipe d'examen.

D'autres méthodes ont également été employées à cet effet. Ainsi :

- une lettre a été adressée par la SEE à toutes les personnes inscrites sur sa liste d'envoi pour les informer de l'examen;
- des avis ont été expédiés par l'entremise du système WIN Exports (une banque de données du MAECI);
- un site web a été créé pour l'examen de la *Loi sur l'expansion des exportations*. La majorité des mémoires écrits présentés par les parties intéressées ont été publiés sur le site web. Durant le processus d'examen, plus de 3 000 personnes ont visité ce site;
- des annonces ont été placées dans les journaux d'un certain nombre de villes canadiennes;
- l'examen a été annoncé dans ExportWise et CanadaExport.

Consultations auprès des parties intéressées

Nous avons adopté une pratique très souple dans l'organisation des consultations publiques menées auprès des parties intéressées, modifiant au besoin la formule retenue. Ainsi, nous avons utilisé deux formules de consultation publique de manière exclusive ou complémentaire : des discussions en table-ronde et des consultations individuelles sur rendez-vous. Dans le cas des consultations individuelles, nous avons fixé des heures précises pour la réception des mémoires présentés par des particuliers et engagé un dialogue avec les auteurs. Les rencontres avec chacune des parties intéressées ont duré en général de 45 minutes à 1 heure. Elles étaient ouvertes au public et elles ont été consignées intégralement par des sténographes judiciaires. Des services d'interprétation simultanée ont été fournis à Montréal et à Ottawa. Il nous a été possible de donner une suite positive aux requêtes de tous ceux et celles qui voulaient effectuer un exposé oral.

À Halifax et à Winnipeg, nous avons organisé des déjeuners tables-rondes. À Winnipeg, le déjeuner a été suivi de consultations individuelles. L'AMEC a également été le siège d'une discussion en table-ronde à Calgary.

Nous sommes satisfaits des résultats du processus de consultation des parties intéressées. Les témoins provenaient d'un vaste éventail d'intéressés : des exportateurs dont le chiffre d'affaires varie de moins de 100 000 \$ à plusieurs milliards de dollars et d'une grande variété de secteurs d'activité. Un certain nombre d'organisations non gouvernementales ont exprimé leurs préoccupations sur des questions liées aux droits de la personne, à l'environnement, au développement durable et à la responsabilisation. Nous avons rencontré des représentants de l'industrie des assurances, de l'affacturage et du secteur financier, ainsi que des analystes financiers, des courtiers en assurance et d'autres personnes possédant des compétences spécialisées dans l'assurance et le crédit à l'exportation. La formule employée nous a permis d'engager des discussions très approfondies avec la vaste majorité des participants.

Des consultations ont été tenues avec les parties intéressées, à Halifax, Montréal, Ottawa, Toronto, Winnipeg, Calgary et Vancouver entre le 19 novembre et le 15 décembre 1998. Plus de 80 sociétés et autres organisations, notamment des associations commerciales et des ONG, ont participé à ces consultations. On trouvera à l'annexe B une liste des organisations qui ont rencontré le comité d'examen dans les différentes villes, et les noms de chacune des organisations.

Nous avons reçu plus de 40 mémoires, principalement d'individus et d'organisations qui ont participé aux consultations avec les parties intéressées. La liste des auteurs de ces mémoires fait l'objet de l'annexe C.

Autres consultations

Des consultations ont été tenues à Washington (D.C.) auprès de la US Eximbank, de la US Overseas Private Investment Corporation, de la Banque mondiale (la SFI et l'Agence multilatérale de garantie des investissements de la Banque mondiale). Ces réunions ont porté principalement sur les questions relatives à l'environnement et aux droits de la personne.

Nous avons également tenu des consultations privées avec des banques commerciales canadiennes et des banques étrangères. En outre, nous avons entrepris plusieurs discussions auprès des représentants de l'Association canadienne des affactureurs, du Bureau d'assurance du Canada et de l'AMEC. Nous avons également eu des réunions avec des représentants de l'industrie minière canadienne au sujet des questions environnementales.

Enquête postale et groupes de consultation

En raison du caractère spécialisé de l'enquête-consultation, nous avons demandé au Environics Research Group d'entreprendre une étude auprès des exportateurs canadiens et des milieux liés au secteur des exportations sur l'opinion qu'ils ont de la *Loi sur l'expansion des exportations*. L'étude comprenait une enquête postale et une série de rencontres tenues d'un bout à l'autre du pays avec des groupes de consultation.

Un effort considérable a été consacré à la préparation d'un questionnaire d'enquête conçu pour le gouvernement canadien. Le document a été jugé satisfaisant par nous, le MAECI, la SEE et d'autres représentants du gouvernement canadien. L'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada (l'AMEC) a apporté également une importante contribution à la préparation de ce questionnaire, vu que ses membres comptent pour environ 90 pour cent des exportations du Canada. Dans l'ensemble, quelque 4 700 copies ont été expédiées par la poste (4 200 copies compte tenu des plis retournés). Les noms et adresses d'environ 3 500 destinataires avaient été tirés de la base de données de la SEE. En outre, 1 200 noms provenaient de la base de données du MAECI. Nous avons reçu environ 825 réponses.

Les réunions avec les groupes de consultation ont été tenues à Halifax, Montréal, Toronto, Calgary et Vancouver entre le 18 et le 22 janvier 1999. Il y a eu deux séances avec les groupes de consultation dans chacune des villes. Nous avons examiné le manuel des animateurs des groupes de consultation pour nous assurer que les sujets choisis à partir des consultations auprès des parties intéressées ont été adéquatement traités durant les séances de travail avec les groupes de consultation.

Consultations menées auprès de la SEE

Tout au long du processus d'examen, nous avons maintenu avec la SEE une relation de travail cordiale basée sur le principe d'autonomie. Pour atteindre cet objectif, la SEE a engagé un consultant spécial, qui a coordonné sa contribution à l'examen. Ce consultant a maintenu des contacts étroits avec l'Équipe d'examen du début à la fin du processus d'examen. La SEE a participé à l'examen de la manière suivante :

- elle a assisté à toutes les réunions publiques avec les parties intéressées;
- elle a organisé la tenue des réunions avec certains experts désignés par nous, à savoir Deszö Horváth, doyen de la Schulich School of Business de l'Université York, et Malcolm Stevens, ancien président de l'ECGD et président de l'Union de Berne;

- elle a libéré les membres de sa haute direction et de nombreux spécialistes pour leur permettre d'assister aux réunions sur les questions de stratégie et les questions techniques;
- elle a donné suite à nos demandes de documents;
- elle a effectué nos diverses analyses et compilé ou désagrégé l'information financière dont nous avons besoin;
- elle a fourni un certain nombre de documents d'information et a présenté un mémoire officiel.

Structure du Rapport

Le Rapport présente les résultats de notre examen de la *Loi sur la SEE* et de la SEE au fil des chapitres suivants, que nous avons organisés comme suit :

- Le Chapitre 2 examine le mandat qu'a reçu la SEE en tant qu'instrument de la politique publique conçu pour accroître les possibilités offertes aux exportateurs canadiens, ainsi que les avantages et les contraintes de ce mandat et la place de la SEE dans le système financier canadien.
- Le Chapitre 3 traite principalement de l'environnement international dans lequel fonctionne la SEE, notamment la croissance du commerce et des investissements à l'échelle mondiale, l'importance croissante des lignes de conduite internationales, telles que le *Consensus* de l'OCDE et les lignes directrices de l'OMC, ainsi que la relation entre la SEE et les autres OCE.
- Le Chapitre 4 examine le mandat élargi de la SEE et l'incidence qu'ont eue les modifications apportées en 1993 à la *Loi sur la SEE*. Nous proposons de redéfinir le mandat de la SEE pour mieux refléter les opérations qu'elle effectue en réalité et nous passons en revue les nouveaux champs d'activité ouverts à la Société, exception faite de la question de l'assurance-crédit intérieure, à laquelle nous avons consacré un chapitre distinct.
- Le Chapitre 5 traite de l'une des questions les plus controversées découlant des modifications apportées en 1993 à la *Loi sur la SEE* : la fourniture d'une assurance-crédit intérieure par la SEE.
- Le Chapitre 6 traite de la question de la faible participation des banques canadiennes au financement à moyen terme du commerce. Il examine les facteurs historiques et institutionnels qui ont contribué à cet état de choses et contient des recommandations visant à combler cette lacune.
- Le Chapitre 7 traite du rôle de la SEE dans le système financier canadien dans l'optique d'un accroissement de la capacité canadienne en matière de financement du commerce et des investissements. Spécifiquement, ce chapitre traite de la capacité de financement de projets d'investissement, des capacités de démultiplication de la Société, de gestion des actifs et de la titrisation. Parmi les autres questions examinées dans ce chapitre on peut citer les capacités d'évaluation des risques, la politique des retombées économiques pour le Canada et la question de la représentation de la SEE à l'étranger.

- Le Chapitre 8 fournit une analyse des services fournis par la SEE aux PME.
- Le Chapitre 9 passe en revue les grandes questions relevant de la politique des pouvoirs publics, en l'occurrence la responsabilisation et la transparence de la SEE, la protection de l'environnement et les droits de la personne.
- Le Chapitre 10 discute de certaines questions d'ordre institutionnel soulevées au courant de l'examen, telles que le statut de société de la Couronne accordé à la SEE par la *LGFP*, les relations de la Société avec d'autres institutions du secteur public et le régime de gestion de la SEE.
- Le Chapitre 11 contient les observations formulées en guise de conclusion, notamment un sommaire de nos principales observations et des questions d'actualité d'importance capitale pour l'avenir.
- Le Chapitre 12 clôt l'examen en énumérant les recommandations contenues dans le Rapport.

Chapitre 2

Aperçu du statut juridique et des opérations de la SEE

Introduction

LA SOCIÉTÉ D'ASSURANCE DE CRÉDIT À L'EXPORTATION (PRÉDÉCESSEUR DE LA SEE), ÉTAIT, COMME SON NOM L'INDIQUE, UN ORGANISME DE CRÉDIT À L'EXPORTATION. SA CRÉATION, EN 1944, REPOSAIT, TOUT COMME LES AUTRES OCE, SUR DEUX CONSIDÉRATIONS :

- le secteur financier commercial canadien était incapable de satisfaire adéquatement les besoins en matière de financement et d'assurance des exportateurs en raison, d'une part, de leur faible connaissance des marchés étrangers et, d'autre part, de leur capacité limitée à assumer des risques;
- la nécessité de protéger les exportateurs canadiens en réagissant à la concurrence des organismes étrangers bénéficiant du soutien de leurs gouvernements.

La SEE a été transformée en société de la Couronne en 1969 et ses pouvoirs, qui étaient limités à l'octroi de diverses formes d'assurance-crédit à l'exportation et de garanties aux exportateurs, ont été élargis pour lui permettre d'accorder des prêts directs à des non-résidents. Elle a alors reçu également le pouvoir d'emprunter sur le crédit du gouvernement canadien pour financer ses opérations.

La plupart des autres pays industrialisés possèdent une ou plusieurs institutions qui fournissent des services financiers similaires à ceux de la SEE. Il ne fait pas de doute que, pour conserver sa compétitivité à l'échelle internationale, le Canada doit encore posséder un organisme solide de crédit à l'exportation et un régime permettant de mobiliser efficacement le crédit et l'assurance à l'exportation. Telle est la prémisse sur laquelle reposent les modifications apportées à la *Loi sur la SEE* en 1993 et elle conserve encore aujourd'hui toute sa pertinence.

Depuis qu'elle a reçu le statut de société de la Couronne, soit depuis 1969, la SEE a stimulé le commerce en fournissant :

- de l'assurance-crédit à court terme à l'exportation;
- des services de garantie par nantissement et par cautionnement;
- l'assurance à court, à moyen et à long terme contre les risques politiques;
- des garanties de crédit à court terme;
- le financement à moyen et à long terme à des emprunteurs et acheteurs étrangers.

En 1993, le mandat de la SEE, qui est énoncé dans la *Loi sur la SEE*, a été considérablement élargi et reformulé dans les termes suivants : « La Société a pour mission de soutenir et de développer, directement ou indirectement, le commerce extérieur du Canada ainsi que la capacité du pays d'y participer et de profiter des débouchés offerts sur le marché international ». La SEE a alors reçu des pouvoirs très largement définis qui visent à lui permettre de s'acquitter de son mandat. Les conséquences de cet élargissement du mandat de la Société et des pouvoirs qu'a reçus cette dernière dans le domaine des opérations sont examinées au Chapitre 4. Le présent chapitre passe en revue le rôle que joue la SEE en tant qu'OCE canadien, les contraintes auxquelles elle est soumise ainsi que les avantages dont elle jouit en tant que société de la Couronne fédérale ayant à la fois un mandat d'organisme public et une orientation commerciale; il se termine par un bref aperçu des réalisations de la SEE sur les plans opérationnel et administratif, ainsi que des rapports qu'entretient la Société avec les autres institutions financières canadiennes.

Avantages et contraintes découlant du statut de la SEE

Dans l'accomplissement de sa mission, la SEE est sujette à un certain nombre de contraintes et à des exigences du marché qui influencent la manière dont elle gère ses affaires, ainsi que ses relations avec ses clients, le milieu financier, le gouvernement canadien et les institutions fédérales. Par exemple :

- en sa qualité de société de la Couronne, la SEE est assujettie à un certain nombre de contrôles gouvernementaux et jouit de certains privilèges;
- sous l'empire des politiques actuelles du gouvernement fédéral, la SEE est tenue d'être financièrement autonome, et cela l'incite à effectuer ses opérations sur une base commerciale;
- dans certains domaines, la SEE concurrence avec des institutions financières canadiennes dans les mêmes marchés, tant pour accroître son volume d'activités que pour fidéliser sa clientèle;
- une large proportion des opérations commerciales de la SEE doit affronter la concurrence internationale des grandes institutions financières internationales et organisations bénéficiant d'un soutien public;
- l'obligation d'être financièrement autonome, d'effectuer des opérations commerciales et de se tailler un marché en pratiquant la concurrence à la fois au pays et à l'étranger ont porté la Société à élaborer une orientation commerciale très particulière;
- en dépit de l'orientation commerciale de la SEE, certaines de ses opérations tombent, en raison du statut d'OCE canadien de cette dernière, sous le coup des accords internationaux, en particulier les règles de l'OMC et de l'*Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant du soutien public* (le *Consensus*) de l'OCDE;
- enfin, certains changements draconiens apportés ces derniers temps aux marchés financiers internationaux, au système d'achat des biens en immobilisation et de développement des infrastructures ont considérablement modifié l'orientation et les opérations de la SEE.

La SEE en tant que société de la Couronne

Les sociétés de la Couronne fédérales sont des organismes constitués en sociétés et qui, en ce qui a trait à la conduite de leurs affaires, relèvent en fin de compte du Parlement par l'entremise d'un ministre. Nombre de sociétés de la Couronne ont été conçues comme des instruments juridiques de l'intervention de l'État dans l'économie. Ainsi, il se peut qu'elles aient été créées pour produire des biens et fournir des services à la population canadienne, souvent sur une base commerciale ou quasi-commerciale. Parallèlement, elles sont en général conçues pour mettre en oeuvre directement ou indirectement une politique des pouvoirs publics qui va au-delà d'un objectif strictement commercial.

Les sociétés de la Couronne sont conçues pour fonctionner de manière plus autonome qu'un ministère. Le contrôle que le gouvernement canadien exerce sur les sociétés de la Couronne ainsi que la responsabilité qu'il assume au regard de ces sociétés trouvent leurs fondements dans la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)* et les Règlements y afférents.

Certaines sociétés de la Couronne sont également connues sous l'appellation de « société d'État mandataire ». Celle-ci est définie au paragraphe 83(1) de la *LGFP* comme une « société d'État ayant la qualité de mandataire de Sa Majesté par déclaration expresse d'une autre loi fédérale ». Les articles 96 à 101 de cette loi contiennent des dispositions traitant spécifiquement de la qualité de mandataire de Sa Majesté. La SEE est désignée comme un mandataire de Sa Majesté en vertu de la *Loi sur la SEE*. Quand une société de la Couronne a la qualité de mandataire de Sa Majesté, elle peut jouir de certaines immunités et de privilèges spéciaux de l'État. Les biens détenus par les sociétés d'État mandataires appartiennent à la Couronne. Le privilège le plus important dont jouit la SEE est que les emprunts par lesquels elle finance ses opérations engagent le crédit du gouvernement canadien.

Au cours des deux dernières décennies, les gouvernements du Canada et de la plupart des pays étrangers ont réduit considérablement leur participation directe aux activités commerciales. Au Canada, la majorité des sociétés de la Couronne qui ne poursuivent pas des objectifs inscrits dans une politique de pouvoirs publics ont été privatisées intégralement ou en partie. Dans ce dernier cas, c'est le volet des activités purement commerciales qui est passé aux mains du secteur privé.

Besoin d'autonomie financière

L'exigence en matière d'autonomie financière découle de la *Loi sur la SEE*, qui fait obligation à la Société d'avoir « une saine gestion financière », et de la *LGFP*, qui l'oblige à préparer des plans et des budgets annuels assujettis à l'approbation du ministre des Finances.

La SEE est un OCE unique en son genre, en ce sens que la plupart des organismes de ce type fonctionnent avec un déficit et doivent compter sur les crédits alloués chaque année par le gouvernement pour honorer leurs obligations. Les OCE effectuent principalement les opérations prévues dans le « *Consensus* » (c'est-à-dire octroient des crédits selon des modalités préétablies conçues pour éviter toute concurrence déloyale entre OCE), tandis que la SEE effectue une bonne part de ses opérations sous la rubrique de la « *vitrine commerciale* », expression servant à décrire les activités

commerciales des OCE qui ne sont pas régies par le *Consensus*. La SEE fonctionne de manière à obtenir chaque année un rendement suffisant pour couvrir les risques auxquels elle s'expose et pour accroître sa base de capitaux, condition d'une croissance future. En ce qui a trait à son portefeuille, la SEE a déclaré qu'elle maintient un profil théorique de risques d'environ AA, compte tenu de sa base de capitaux. Au cours des cinq dernières années, le taux de rendement qu'elle a obtenu sur ses capitaux propres a été d'environ 8,8 % (avant impôt, au paiement duquel elle n'est pas assujettie). L'obligation faite à la SEE d'être financièrement autonome et de fonctionner sans subvention ou infusion de capitaux de la part du gouvernement explique son appétit du risque ainsi que la concurrence qu'elle livre pour conclure des opérations de bonne qualité. En résumé, sans les opérations commerciales de qualité supérieure qui permettent de compenser ses opérations à risque plus élevé, la SEE devrait disposer de capitaux plus élevés et recevoir chaque année une allocation budgétaire du gouvernement.

La SEE fait valoir que son caractère de société financièrement autonome sert à long terme les intérêts des exportateurs et qu'elle a besoin d'une certaine certitude et d'une certaine stabilité pour s'acquitter de façon efficace de sa mission. C'est pour cette raison qu'elle réclame un rendement adéquat en considération des risques courus sur chaque transaction, ce qui doit générer des capitaux et des réserves suffisantes. Cette exigence a un impact assez important sur la manière dont la SEE gère ses affaires. Des représentants des institutions financières du secteur privé et d'autres personnes ont soutenu que la SEE devrait être un intervenant de dernier ressort dans les domaines où le secteur privé fournit des services. Toutefois, il semble clairement établi que la SEE ne pourrait pas continuer à être une organisation financièrement autonome si elle devait se replier sur elle-même de cette façon.

L'orientation commerciale

La SEE a pour mission de soutenir et de développer, directement ou indirectement, le commerce extérieur du Canada, ainsi que la capacité du pays d'y participer et de profiter des débouchés offerts sur le marché international. Pour y parvenir, elle doit avoir une saine gestion financière. Aussi la SEE applique-t-elle des principes commerciaux d'établissement des prix dictés par les évaluations qu'elle effectue des risques et du rendement et par des considérations d'ordre concurrentiel, ce, pour chaque transaction. On trouvera au Chapitre 7 une discussion plus exhaustive de l'approche utilisée par la SEE dans la gestion du risque.

Pour garantir la justesse de son mode d'établissement des prix et sa compétitivité, la SEE utilise des méthodes commerciales d'établissement des prix à la fois dans ses programmes à court terme et dans ceux à long terme. Dans l'établissement de ses prix, elle tient compte du coût des capitaux, du risque, du profit et des dépenses. Elle établit ainsi un prix cible, qu'elle compare continuellement à ceux pratiqués sur le marché. La SEE est tenue de se conformer aux règles du *Consensus* lorsqu'elle traite avec des entités souveraines des pays non membres de l'OCDE, et elle suit le marché commercial dans ses opérations commerciales.

La SEE offre des services à des clients que les institutions financières du secteur privé ne desservent pas de façon adéquate. Toutefois, qu'il s'agisse d'assurance ou de financement, la SEE offre toute la gamme de ses produits aux secteurs du marché qui sont desservis par les institutions financières du secteur privé. Il est donc permis de dire que la SEE aborde l'établissement des prix et la prestation de services dans une perspective commerciale, bien que cela soit contrebalancé dans une certaine mesure par d'autres considérations, tel que l'exécution de sa mission, dans sa stratégie globale en matière d'exploitation. Par contraste, les institutions financières du secteur privé sont motivées essentiellement par le souci de maximisation du rendement à verser aux actionnaires. Elles emploient leur capital de manière à le placer dans les secteurs qui offrent les rendements les plus élevés. Cette méthode s'observe à l'échelle mondiale dans toutes les institutions financières du secteur privé.

Concurrence avec le secteur privé

Si la plus grande partie des produits et services de la SEE viennent plutôt suppléer ceux offerts par le secteur privé, celle-ci est l'une des dernières institutions du gouvernement fédéral à concurrencer directement le secteur privé au Canada dans ses opérations quotidiennes. Ses principaux concurrents au Canada sont les compagnies d'assurance-crédit, les sociétés d'affacturage et les banques.

Dans le domaine de l'assurance-crédit, la SEE concurrence principalement les compagnies qui se situent dans la couche supérieure du marché. La seule autre compagnie d'assurance-crédit à détenir une importante part du marché est l'ACI, une filiale d'une société américaine qui elle-même fait partie du groupe financier EULER, contrôlé lui-même par le groupe allemand d'assurance Allianz.

Les produits d'assurance-crédit de la SEE entrent également en concurrence avec les services de garantie de créances offerts par les entreprises canadiennes d'affacturage, en ce sens que l'assurance-crédit est un produit substituable à la garantie des créances. De cette façon, la SEE et les sociétés d'affacturage se concurrencent auprès des clients dans le choix des produits, pas dans les modalités des services qu'elles offrent.

La SEE concurrence les banques dans le financement à moyen terme des exportations pour les transactions comportant des risques acceptables pour les banques commerciales, c'est-à-dire qui peuvent être effectuées sans le soutien ou des incitatifs du gouvernement. Étant donné que tous les clients de la SEE sont également des clients des banques, il existe de toute évidence une certaine tension lorsque la SEE utilise ses avantages concurrentiels pour s'attirer un volume d'affaires qui resterait sinon aux mains des banques.

Selon une perception fort répandue dans le milieu des institutions financières du secteur privé, la SEE bénéficie d'un avantage indu lorsqu'elle les concurrence. À cet égard, elles évoquent les arguments suivants :

- le cadre de réglementation moins contraignant de la Société;
- son exonération de l'impôt sur le revenu;
- le fait qu'elle n'est pas obligée de verser des dividendes;
- et la possibilité qu'elle a d'emprunter à des taux réduits sur le crédit du gouvernement canadien.

Le fait que la SEE concurrence les institutions financières du secteur privé dans la commercialisation de certains produits et services a entaché la coopération entre elle et ces institutions par rapport à de tels produits et services. Par contre, une coopération plus grande leur permettrait d'accroître leur capacité dans la prestation de ces services. Cela saute aux yeux lorsqu'on considère les avantages d'un partage de l'information pertinente et de l'élaboration de programmes de coopération susceptibles de mieux servir les secteurs du marché où la SEE entre en concurrence avec ces institutions. Toutefois, nous n'avons guère obtenu de preuves que le retrait de la SEE de ces secteurs du marché serait suivi d'un retour proportionnel du secteur privé dans ces domaines. De fait, il existe des preuves à l'effet contraire. Néanmoins, il semble assez clair que si la SEE se lançait, avec l'appétit du risque qu'on lui connaît, dans la commercialisation de produits offerts également par ses concurrents dans des circonstances bien définies, la capacité financière globale disponible sur le marché canadien s'en trouverait renforcée. Cette question est examinée en détail aux Chapitres 6 et 7.

Rôle de la SEE dans le financement du commerce extérieur canadien

La SEE fonctionne à la fois comme société spécialisée de financement et comme société d'assurance-crédit. Sa vocation traditionnelle (et centrale) consiste à assumer des risques à l'étranger pour soutenir les opérations canadiennes d'exportation. Pour ce faire, elle octroie des prêts (en général à moyen ou à long terme) aux acheteurs ou emprunteurs étrangers pour financer des exportations canadiennes ou assure les exportateurs contre un certain nombre de risques associés aux opérations d'exportation, en particulier le risque de non-paiement par un acheteur étranger pour cause d'insolvabilité, pour inexécution de contrat ou en raison d'événements politiques survenus dans le pays importateur. Les modifications apportées en 1993 à la *Loi sur la SEE* ont élargi la gamme des opérations permises à la SEE, pour inclure des services financiers visant à créer ou à soutenir la capacité du pays de participer aux opérations internationales. En se prévalant de cette possibilité, la SEE est plus susceptible d'assumer des risques financiers intérieurs en plus des risques étrangers. Ainsi, les pouvoirs de la SEE ont été augmentés en 1993 pour donner à cette dernière des pouvoirs limités de participer au financement interne, à l'assurance-crédit intérieure et d'acquérir des actions de sociétés canadiennes.

Bien que la SEE ne soit pas un prêteur ou un assureur de dernier ressort, il est généralement admis qu'elle devrait fournir des services financiers complémentaires en intervenant sur les segments du marché qui ne sont pas bien servis par les prêteurs et assureurs commerciaux. Il s'agit là d'une des assises fondamentales de tous les OCE. En général, ces segments du marché sont ceux à risques relativement élevés, par exemple celui des PME à vocation exportatrice ou des pays en développement. C'est précisément parce que la SEE a pour mission de servir les secteurs à risques élevés que le gouvernement lui accorde son soutien en mettant « gratuitement » des capitaux à sa disposition, en l'exonérant de l'impôt et de l'obligation de lui verser des dividendes, et en la protégeant, en sa qualité de mandataire de Sa Majesté, contre les risques de défaut. Ce dernier avantage habilite la SEE à emprunter sur les marchés financiers à un taux semblable à celui disponible au gouvernement lui-même.

La SEE fonctionne sans recourir aux crédits budgétaires du gouvernement. Ainsi, elle doit non seulement couvrir ses coûts directs, mais également réaliser des profits suffisants pour financer la croissance future de son portefeuille. Cette obligation influence la capacité de la SEE de gérer le risque; elle ne peut se consacrer exclusivement aux segments à risques élevés du marché et elle doit rester financièrement autonome. Par exemple, il y a lieu de considérer ce qui serait advenu durant la crise financière internationale de 1997 si le portefeuille de la SEE avait été constitué largement de créances de pays en développement. La SEE s'est fixé des plafonds de risques en ce qui a trait au volume, l'exposition par pays, et la qualité de l'actif, qui l'obligent à rejeter certaines opérations que le gouvernement considère néanmoins comme étant digne d'appui. Ces transactions sont donc financées sous la rubrique « Compte du Canada », ce qui signifie qu'elles sont financées (ou garanties) à l'occasion par le gouvernement, mais administrées par la SEE. De cette façon, la SEE maintient un bon équilibre au sein de son propre portefeuille (le Compte de la Société).

Volume d'activités

Étant donné que le but principal de la SEE est de promouvoir le commerce extérieur, et non pas de maximiser le rendement de ses placements, sa performance doit être évaluée principalement en fonction de sa contribution au développement du commerce extérieur. La SEE caractérise sa contribution à ce chapitre en utilisant les expressions « accords financiers aménagés » et « volume d'activités appuyées ». Dans son Rapport annuel pour 1998, elle souligne que ce chiffre est passé de 11,6 milliards de dollars en 1994 à 34,8 milliards en 1998, soit une augmentation de 200 % ou un taux annuel moyen d'accroissement de 31 % sur cette période de cinq ans. Ce résultat est certainement remarquable, mais l'accroissement de ce poste a été fortement influencé par les opérations d'assurance à court terme, qui représentent quelque 70 % du volume total d'activités appuyées en 1994 et en 1998.

Toutefois, les composantes individuelles de cette mesure globale affichent toutes des taux d'augmentation significatifs sur la période.

- L'assurance a connu une expansion de 30 % par année, mais la contribution des opérations intérieures d'assurance à cette croissance n'est pas claire.
- Le financement direct (prêts octroyés) a augmenté de 37 % par année, mais ces opérations avaient été exceptionnellement faibles en 1994.
- L'ensemble du portefeuille de prêt a augmenté de 14 % par année.

Ces résultats se comparent favorablement aux taux de croissance de l'ensemble des exportations canadiennes de biens sur la même période.

Financement octroyé pour des marchés à risques élevés

Bien que cela ne soit pas explicitement énoncé dans la *Loi sur la SEE*, il est clair que le but poursuivi par la SEE (dans le cadre des politiques du gouvernement) est de soutenir les exportations canadiennes aux régions du monde qui n'ont pas un accès facile aux sources de financement. Étant donné que le principal obstacle au financement commercial est le niveau excessif des risques, la SEE est d'une aide considérable lorsque ses services permettent de pénétrer des marchés considérés comme trop risqués par les prêteurs et les assureurs commerciaux. Comme la SEE l'a déclaré dans son rapport annuel pour 1997, « nous pensons que nos solutions de gestion des risques sont les plus appréciées lorsque les entreprises s'aventurent sur les marchés à risque élevé ». On trouvera au Chapitre 7 un examen des capacités d'évaluation des risques de la SEE.

D'aucuns ont avancé l'idée que les pays de l'OCDE devraient être considérés comme appartenant au groupe des pays à risques les moins élevés au monde. Ils contestent les avantages que présentent les activités de la SEE dans cette région, alléguant que les prêteurs commerciaux pourraient y octroyer tout le financement nécessaire. Mais la classification des risques selon des critères géographiques relève dans une certaine mesure du simplisme. Abstraction faite des pays non-couverts par le secteur financier privé, les caractéristiques des clients et la structure des transactions comptent généralement pour autant dans la détermination des risques que les risques économiques et politiques inhérents au milieu dans lequel la transaction se fait, – donc le risque peut être considérable sur des marchés qu'on pourrait considérer comme relativement sûrs. La SEE fait remarquer dans son rapport annuel pour 1997 que « les États-Unis ont encore constitué en 1997 le marché des exportations comportant les risques les plus élevés (en pourcentage) pour les PME clientes de la SEE. Alors qu'à peine 50 % de la somme de leurs transactions appuyées par la SEE y ont été réalisées, les demandes d'indemnisation présentées pour ce pays dans le cadre du programme d'assurance pour petites entreprises ont représenté 85 % du total ». Le Canada et les États-Unis sont tous deux généralement considérés par les assureurs-crédances comme étant des marchés à risque relativement élevé comparativement à d'autres marchés de l'OCDE, en raison des pratiques commerciales et des lois sur l'insolvabilité de ces pays.

Le tableau ci-après, qui montre la distribution des produits de la SEE entre les marchés à risques élevés et à faibles risques, fait ressortir une préférence assez forte pour les marchés à faibles risques. Il y a lieu de noter également que la SEE répartit son portefeuille et ses capitaux à risques pondérés de manière à maintenir l'équivalent d'une cote AA sur ses titres de dette (la cote de solvabilité de la SEE n'est pas dans la pratique évaluée séparément de celle du gouvernement, unique actionnaire). Cela donnerait à penser que la Société ne se prévaut pas de sa qualité de société mandataire de Sa Majesté pour réduire le coût de ses capitaux, car la répartition de son portefeuille et de ses capitaux devrait en principe lui garantir l'équivalent du coût des capitaux. Toutefois, il convient de noter qu'en réalité une agence de cotation des titres de dette prendrait en considération, dans l'établissement de la cote de solvabilité de la Société, des facteurs tels que la concentration des portefeuilles dans des marchés très particuliers comme la Chine et le taux de rendement réel que reçoit la Société. Il est donc incertain que celle-ci obtiendrait une cote AA si l'on tenait compte de tous ces facteurs. Nous discutons de façon plus détaillée de la question de la diversification des actifs au Chapitre 7.

La SEE a réparti les pays en pays à risques élevés ou faibles selon le système de classification utilisé dans *Perspectives de l'économie mondiale*, en regroupant les « pays en développement » et les « pays en transition ».

Tableau 2-1 – Distribution des produits de la SEE par catégorie de risques-pays (en %)

Risque-pays	1998		1997		1996	
	Haut	Bas	Haut	Bas	Haut	Bas
Assurance à court terme	16	84	16	84	19	81
Finance	29	71	42	58	46	54
Assurance à moyen terme	54	46	59	41	44	56
Assurance contre les risques politiques	100	0	100	0	100	0
Total M. et L.T.	46	54	55	45	59	41
Total	25	75	27	73	31	69

Performance financière de la SEE

Bien que le but premier de la SEE consiste, non pas à dégager des profits, mais à accroître les exportations canadiennes, on s'attend à ce qu'elle soit financièrement autonome et elle poursuit depuis plusieurs années l'objectif consistant à financer sa croissance future à même ses revenus.

L'évolution des revenus de la SEE a été raisonnablement bonne et la Société a atteint son objectif fondamental, qui est de générer les capitaux nécessaires au financement de la croissance, sans devoir recourir aux crédits du gouvernement.

Tableau 2-2 – Bénéfices et taux de rendement des capitaux propres

(En millions de \$)	1998	1997	1996	1995	1994	1993
Revenu net	135	128	112	44	171	41
Avoir propre des actionnaires	1 680	1 545	1 417	1 173	1 091	895
Taux de rendement des capitaux propres (en %)	8,0	8,3	7,9	3,8	15,7	4,6

Toutefois, le calcul du revenu net de la SEE est influencé par sa qualité de mandataire de Sa Majesté.

En particulier, la SEE

- n'est pas assujettie à l'impôt sur le revenu ni à l'impôt des grandes sociétés;
- ne verse normalement pas de dividendes;
- peut bénéficier d'une réduction du coût de ses emprunts à titre de mandataire de Sa Majesté;
- bénéficie des mesures de radiation des dettes prises par le gouvernement, par exemple les ententes conclues entre les membres du Club de Paris en faveur des pays en proie à des désastres financiers;
- reçoit une rémunération du gouvernement pour l'administration du Compte du Canada.

On se doit de tenir compte de ces différences lorsque l'on tente de comparer les résultats financiers de la SEE à ceux des entreprises du secteur privé.

Efficiences administrative

Selon la plupart des instruments de mesure utilisés, l'efficiences de la SEE s'est accrue de façon impressionnante au cours des six dernières années.

Tableau 2-3 – Efficiences administrative de la SEE

	1998	1997	1996	1995	1994	1993
Activités appuyées (en millions de \$)	34 751	28 636	22 030	17 237	11 631	11 766
Revenu net (en millions de \$)	135	128	112	44	171	41
Frais d'administration (en millions de \$)	81	69	60	57	56	50
Nombre d'employés	698	650	602	557	549	541
Activités appuyées / dépenses administratives	429	415	367	302	208	235
Ratio du revenu net aux dépenses d'administration	1,66	1,86	1,87	0,77	3,05	0,82
Ratio des activités appuyées au nombre d'employés (en millions de \$)	50	44	37	31	21	22

Relations de la SEE avec le secteur financier intérieur

Si la SEE fournit la majorité des produits et services directement à ses clients et emprunteurs, elle n'en maintient pas moins une relation assez importante avec le secteur intérieur des services financiers. En particulier, la SEE utilise sa capacité de gestion du risque pour renforcer celle des institutions financières canadiennes qui fournissent des fonds de roulement servant au financement du commerce à court terme ainsi que du financement à moyen et à long terme pour des projets et achats de biens d'équipement.

- Dans le cas de l'assurance-crédit de la SEE, les assurés peuvent demander directement à la SEE d'indemniser directement les banques en cas de pertes. Cela accroît la garantie que reçoivent les banques qui financent des fonds de roulement, tout en élargissant l'accès des entreprises au crédit.
- La SEE place directement de l'assurance-crédit documentaire auprès des banques canadiennes pour les protéger contre les risques de non-paiement par les banques étrangères. En s'assurant auprès de la SEE, les banques canadiennes ont la possibilité de financer des opérations à court terme sur marchandises et sur produits agricoles dans des pays à risques élevés. L'intervention de la SEE consiste alors à négocier ou à confirmer les crédits documentaires octroyés par des banques étrangères.
- La SEE place de l'assurance contre des risques politiques auprès des banques, qu'elle protège directement contre les risques de transfert et d'inconvertibilité de fonds, d'expropriation et de violence politique, lorsqu'elle finance des investissements et des projets canadiens à l'étranger.
- Par ses Garanties-cautionnements de soumission (GSC) et ses Garanties de bonnes fins (GBF), la SEE fournit, à l'étape de la présentation des soumissions, une protection qui vient appuyer les engagements contractés par les exportateurs dans les soumissions ou les garanties d'exécution qu'ils présentent. Ces programmes fournissent aux banques une protection contre les demandes de remboursement ou des garanties de bonne exécution, ce qui leur permet d'accroître le montant du fonds de roulement qu'elles avancent aux exportateurs.
- Les institutions financières canadiennes et la SEE participent conjointement à de nombreux montages financiers. La participation de la SEE aide les banques canadiennes à préparer ce type de transactions et à les financer, ce qui leur permet de se positionner dans ce segment du marché comme des participants crédibles et dynamiques.
- NORTHSTAR Financement du Commerce International est une coentreprise appartenant en partie à la Banque de Montréal et à la Banque Royale et à l'expansion de laquelle la SEE a contribué. NORTHSTAR finance à moyen terme les petites exportations de biens d'équipement, et chacune de ces transactions est assurée par la SEE.
- La Garantie générale sur les créances de la SEE a été conçue pour permettre aux banques d'accroître les marges de crédit sur créances étrangères, ce qui leur permet de financer davantage le fonds de roulement des PME. Le programme MARG protège les lignes de crédit offertes par les banques et assorties d'une sûreté fournie par l'exportateur contre

les pertes en cas de faillite de l'exportateur. Malheureusement, les banques se sont très peu prévaluées de ce programme, bien qu'il fournisse en théorie un excellent moyen de débloquer des fonds de roulement pour les PME exportatrices. Comme on le verra au Chapitre 7, la SEE va peaufiner ce programme pour en accroître l'attrait.

- Le Programme de financement de l'outillage dans le secteur de l'automobile est une initiative conjointe de la SEE et des banques canadiennes destinée à renforcer le soutien financier accordé aux fabricants canadiens de matériel pour l'industrie de l'automobile et à leurs fournisseurs. La mise en commun des connaissances que la SEE possède de cette industrie, de ses compétences dans le domaine de la structuration des produits et de la connaissance qu'ont les banques de leurs clients ont permis de réduire considérablement le manque de financement dont souffraient les petits fournisseurs de l'industrie de l'automobile.

Selon les estimations de la SEE, elle a été en mesure, en utilisant ses capacités de gestion du risque en coopération avec les banques, de mobiliser en 1998 quelque 15 milliards de dollars qui ont servi à financer des fonds de roulement et d'autres types d'activités.¹

La SEE entretient des relations suivies avec les départements de trésorerie des banques canadiennes, qui fournissent des services de gestion de trésorerie liés aux risques de change auxquels est exposée la SEE, aux placements, à l'encaisse et aux autres éléments du bilan de la Société. La relation qu'entretient la SEE avec les banques par l'entremise des pupitres de négociation est essentielle au montage et au financement des projets d'investissement à l'étranger.

1. *Mémoire soumis par la SEE à Gowling, Strathy & Henderson dans le cadre de l'examen de la Loi sur l'expansion des exportations, à la p. 43.*

Chapitre 3

Le contexte international

Introduction

CE CHAPITRE DÉCRIT LES MODIFICATIONS IMPORTANTES QU'ONT SUBIES LE COMMERCE INTERNATIONAL ET LES FLUX DES INVESTISSEMENTS, AINSI QUE LES CONSÉQUENCES DE CES CHANGEMENTS SUR L'ENTREPRISE CANADIENNE ET LA SOCIÉTÉ POUR L'EXPANSION DES EXPORTATIONS. NOUS Y DÉCRIVONS LA DÉPENDANCE CROISSANTE DU CANADA VIS-À-VIS LE COMMERCE INTERNATIONAL ET L'INVESTISSEMENT DIRECT ÉTRANGER (L'IDE), SUR LESQUELS REPOSE SA PROSPÉRITÉ. NOUS PRENONS NOTE ÉGALEMENT DU RÔLE IMPORTANT DES ENTREPRISES TRANSNATIONALES DANS LE CADRE DU COMMERCE ET DE L'INVESTISSEMENT INTERNATIONAUX, AINSI QUE CELUI DE L'OMC POUR LES POLITIQUES INTÉRIEURES ET DU CONSENSUS DE L'OCDE EN CE QUI A TRAIT AUX OPÉRATIONS DES OCE.

L'essor du commerce extérieur a été l'un des moteurs de la prospérité enregistrée dans le monde durant la période d'après-guerre. Les divers pays qui ont reconnu cette réalité en sont venus à accueillir favorablement la mondialisation des marchés et des politiques économiques libérales favorisant la concurrence. Partie prenante à cette évolution économique, le Canada s'est trouvé dans la nécessité de modifier ses politiques et ses programmes pour préserver la compétitivité internationale de son secteur industriel. La Société pour l'expansion des exportations est un instrument important de cette stratégie.

Le commerce extérieur et les investissements internationaux s'accroissent plus rapidement que la production mondiale, ce qui a pour effet de réduire l'indépendance économique des nations et d'accroître la concurrence internationale. Le commerce et l'investissement dans le monde sont de plus en plus dominés par les sociétés transnationales. L'investissement étranger est devenu une force économique plus puissante. Le commerce et l'investissement extérieurs sont de plus en plus considérés comme complémentaires, et le second est souvent perçu comme un moyen de conquérir des marchés d'exportation. La mondialisation des marchés a été à l'origine de mutations profondes de l'économie canadienne au cours des quinze dernières années. Les accords commerciaux et la déréglementation généralisée ont entraîné une augmentation de la concurrence internationale, et la réduction de la taille de l'État a eu pour effet d'accroître le rôle du secteur privé dans plusieurs branches d'activité. Le ratio des exportations au PIB du Canada est le plus élevé des pays de l'OCDE. Les investissements directs du Canada affichent des niveaux records. La croissance des exportations a dépassé celle du PIB. Ces facteurs ont entraîné un accroissement du niveau général de la demande de produits financiers internationaux, tout en stimulant la demande de méthodes nouvelles et novatrices de financement moins tributaires de l'État au regard des risques encourus. Les sections suivantes contiennent un exposé plus détaillé de ces sujets.

Croissance du commerce extérieur

Entre 1970 et 1998, le commerce extérieur est passé de 27 % du PIB mondial à 43 %². Sur la période 1980-1990, les exportations mondiales ont maintenu un taux de croissance annuel moyen de 5,5 %; de 1990 à 1997, celui-ci a été de 7 %³. Selon toute vraisemblance, le Canada (ainsi que les États-Unis) s'est assez bien tiré d'affaires dans la course aux marchés internationaux. En effet, alors que les exportations mondiales ont augmenté de 269 % depuis 1980, celles du Canada et des États-Unis se sont accrues de 315 % et 305 % respectivement⁴. Au cours de la période de cinq années terminée en 1997, les exportations canadiennes ont augmenté à un taux annuel moyen de 12 %, chiffre de loin supérieur au taux de croissance du PIB. Par conséquent, la proportion des exportations de biens et services par rapport au PIB est passée de 30 % en 1993 à 40 % en 1997⁵. Nul autre pays du Groupe des sept n'est aussi tributaire du commerce international que le Canada, ainsi que le montre le tableau suivant, qui exprime les exportations par habitant de chacun des pays du Groupe des sept en pourcentage des exportations mondiales de biens et services par habitant.

Tableau 3-1 – Indice de dépendance vis-à-vis du commerce extérieur

Canada	7,2	Royaume-Uni	5,4	Italie	4,6	États-Unis	3,0
Allemagne	6,2	France	5,2	Japon	3,2	G-7	4,1

Source : Tiré de *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre 1998, Fonds monétaire international, Tableau A, page 160.

La croissance du commerce extérieur du Canada est en partie attribuable à l'ALENA et traduit le fait que les industries canadiennes avaient déjà rationalisé leur production, restreint leurs domaines d'intervention et accru leur échelle de production, suite à l'Accord de libre-échange. Les exportations ont aussi bénéficié de la baisse du taux de change. Cependant, l'expansion du commerce extérieur du Canada n'a pas engendré une augmentation de la part de marché au détriment de celle de ses concurrents, ce qui est un indice plus fiable de la capacité concurrentielle d'un pays. Le Canada s'est très bien comporté sur le marché américain - sa part des importations des États-Unis, le plus grand marché d'exportation des produits canadiens, est restée stable, à hauteur de 23 % environ de l'ensemble des importations américaines durant les cinq dernières années⁶. Parallèlement, on assiste à une concentration accrue des exportations canadiennes vers le marché américain, qui sont passées de 75 % du total en 1992 à 81 % en 1997⁷. Plus préoccupant est le fait que le Canada, semble-t-il, a perdu des parts de marché en dehors de l'OCDE. Par exemple, la proportion du commerce extérieur du Canada avec les pays autres que ceux de l'OCDE est tombée de 17 % à 9 % au cours des seize dernières années⁸. Selon certaines observations, les pays moins nantis deviennent des concurrents plus importants. Au cours de la période 1986-1996, les exportations des pays à revenu faible et moyen à destination des pays à revenu élevé ont augmenté plus rapidement (taux de 12,2 %) que celles réalisées entre pays à revenu élevé (8,9 %) ou que celles des pays à revenu élevé vers les marchés en développement (10 %)⁹.

2. Indicateurs du développement dans le monde, CD-ROM 1998, Banque mondiale

3. Site Web de l'Organisation mondiale du commerce : <http://www.wto.org>

4. *Ibidem*

5. Site Web Stratégis d'Industrie Canada : <http://strategis.ic.gc.ca>

6. *Ibidem*

7. *Ibidem*

8. Témoignage de C. Minchom, Carl Otto Associés

9. Indicateurs du développement dans le monde, CD-ROM 1998, Banque mondiale

La composition du commerce extérieur de marchandises du Canada est demeurée relativement stable au cours des cinq dernières années. Les produits agricoles, énergétiques et forestiers ont représenté 23,7 % en 1993 et 22,9 % des ventes en 1997, tandis que les produits industriels, l'outillage et les produits automobiles représentaient 52,4 % en 1993 et 54,2 % en 1997¹⁰. La part des services dans le total des exportations est aussi demeurée relativement stable, autour de 13 % sur la période¹¹. D'aucuns sont arrivés à la conclusion que les exportations du Canada sont trop fortement concentrées dans les ressources naturelles et les produits connexes, ce qui rend le pays très sensible aux variations des prix des produits de base et fragilise le taux de change de sa monnaie. Selon certains observateurs, la détérioration des termes de l'échange risque de persister longtemps si le pays n'élargit pas l'éventail des produits manufacturés et des services qu'il exporte.

Investissement étranger

L'investissement étranger s'accroît beaucoup plus rapidement que le commerce extérieur lui-même, et il importe de bien comprendre les conséquences de cette tendance. L'investissement direct du Canada à l'étranger contribue à la croissance de l'emploi au pays, parce que des firmes canadiennes d'ingénierie et de services connexes participent aux projets entrepris dans le cadre de ces investissements. Si ces projets sont réalisés par des sociétés canadiennes, il est probable que des exportateurs canadiens auront à fournir l'outillage et l'équipement nécessaires. De même, le Canada a depuis longtemps reconnu que les investissements directs des non-résidents étaient une chose souhaitable pour le pays (bien que les prises de contrôle par ces derniers aient souvent été un sujet controversé), car ils traduisent la confiance des investisseurs étrangers dans le pays, et les projets réalisés par suite de ces investissements génèrent des emplois et des revenus pour les Canadiens. Si le Canada désire attirer des investissements directs, il a intérêt à appuyer les exportations des industries étrangères installées au pays. Toutefois, les questions relatives à la détermination d'une politique appropriée en matière d'investissements étrangers dépassent de loin la portée de la présente étude.

Depuis 1970, l'investissement international brut s'est considérablement accru, passant d'environ 20 milliards de dollars américains à environ 1,5 mille milliards de dollars américains en 1997, soit un taux de croissance annuel moyen de 17 %. Environ mille milliards de dollars d'investissements en 1997 ont été faits sous forme d'investissements de portefeuille, tandis que les 500 milliards restants consistaient principalement en investissements directs.

La grande instabilité observée ces derniers temps sur les marchés internationaux de capitaux a suscité des inquiétudes au sujet du niveau de risque inhérent aux investissements de portefeuille et occulté en quelque sorte la question sous-jacente, et peut-être plus importante, de la croissance continue des investissements directs étrangers. Certes, le flux des investissements de portefeuille dans les économies en développement a chuté en 1997, mais celui des investissements directs a poursuivi vigoureusement

10. Statistique Canada, CANSIM, Matrice 3635

11. Statistique Canada, CANSIM, Matrice 6548

sa progression. De fait, le taux de croissance de 19 % des investissements directs enregistrés en 1997 a dépassé le taux moyen à long terme. Cela donne à penser que les changements fondamentaux qu'enregistre l'économie mondiale par suite de la croissance soutenue des investissements directs n'a pas diminué, et il est tout aussi important de bien comprendre les conséquences de ces changements.

Ayant reçu plus des deux tiers et fourni 90 % du stock des investissements directs à l'échelle mondiale, les pays développés tiennent le haut du pavé à ce chapitre, mais cette domination est en train de s'effriter. Les pays en développement comptaient pour près d'un tiers du stock total des investissements directs étrangers en 1997, soit une augmentation sensible par rapport à la proportion d'un cinquième affichée en 1990. Mais c'est au niveau des flux d'investissements directs étrangers que les pays en développement ont fait les gains les plus importants au cours des années 90, ces chiffres ayant augmenté de façon marquée, à la fois en valeur et en proportion. En effet, ils sont passés de 34 milliards de dollars en 1990 (17 % des entrées totales) à 149 milliards en 1997 (37 % des entrées totales)¹².

Au cours des deux dernières années, le stock des investissements canadiens à l'étranger a excédé celui des investissements étrangers au Canada. Les investissements directs canadiens à l'étranger sont passés de 122 milliards de dollars en 1993 à 194 milliards en 1997. Le stock des investissements directs étrangers du Canada ayant enregistré un taux de croissance annuel moyen de 12 %, contre 10 % à l'échelle mondiale, le pays semble avoir augmenté sa part du stock mondial. Par contre, les investissements étrangers au Canada ont augmenté légèrement, passant de 141 milliards de dollars en 1993 à 188 milliards en 1997, soit respectivement 19,2 % et 21,7 % du PIB. Cela représente un taux de croissance annuel moyen d'un peu moins de 7 % sur la période. Toutefois, le stock mondial des investissements directs étrangers s'est accru à un taux annuel de 9,7 % sur à peu près la même période, ce qui indique une baisse de la part détenue par le Canada¹³.

Les investissements directs étrangers constituent un élément important de la stratégie des entreprises en matière de concurrence et, à certains égards, ils peuvent remplacer le commerce extérieur. Les entreprises qui cherchent à desservir les marchés étrangers peuvent soit exporter, soit établir des unités de production à l'étranger (en y construisant ou achetant des installations ou en concluant des ententes de partenariats). Les investissements étrangers reposent assurément sur d'autres types de motivation, soit l'accès aux ressources naturelles, la réduction des coûts de production, la participation à des projets d'infrastructure locaux et le soutien aux entreprises clientes à l'étranger. Les entreprises fractionnent de plus en plus leurs processus de production et choisissent les meilleurs endroits possibles pour en installer les différents éléments. Ainsi, elles acquièrent rapidement une portée transnationale, et la capacité de créer et de maintenir des structures transnationales devient rapidement une marque du succès remporté par un pays sur le plan de la concurrence.

12. Les données publiées dans ce paragraphe et les deux derniers paragraphes sont tirées des *World Investment Reports, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement - 1997 : Sociétés transnationales, Structures des marchés et Politique en matière de concurrence*; et 1998 : *Facteurs tendanciels et déterminants - Un aperçu*.

13. Le site Web *Strategis d'Industrie Canada* : <http://strategis.ic.gc.ca>

Les sociétés transnationales

Le nombre de sociétés transnationales (entreprises qui produisent dans plus d'un pays) a connu une croissance vertigineuse, passant de 7 000 en 1970 à 53 000 en 1997. En 1997, la valeur de la production mondiale imputable aux sociétés transnationales et à leurs 450 000 filiales étrangères a été de 9,5 mille milliards de dollars (chiffre estimatif des ventes globales des filiales étrangères). La même année, la production brute des filiales étrangères a été de 2,1 mille milliards de dollars (abstraction faite des ventes à leurs sociétés-mères) ou 7 % du PIB mondial, et leurs exportations globales se sont élevées à 2 mille milliards de dollars. Les ventes par les filiales étrangères ont augmenté plus vite que les exportations mondiales de biens et services depuis 1987. Si le nombre de ces sociétés ne cesse d'augmenter, leur puissance reste concentrée à l'intérieur du peloton de tête, les 300 plus grosses sociétés détenant le quart des actifs productifs à l'échelle mondiale.

Il existe un lien direct entre la croissance des sociétés transnationales et celle du commerce mondial. Les deux tiers du commerce international en biens et services sont contrôlés par ces sociétés. Le tiers de leur commerce extérieur découle de leurs activités internes, c'est-à-dire des échanges entre les sociétés-mères et leurs filiales ou entre les filiales d'une même société. Environ 45 % du commerce extérieur du Canada avec les États-Unis se font sous cette forme. « Dans le cas des États-Unis, les transactions conclues dans les conditions normales du commerce ne représentent pas plus d'un cinquième de l'ensemble des opérations internationales... » selon le *World Investment Report*. Les quatre cinquièmes du montant des ventes de biens et services effectuées à l'étranger par les entreprises américaines proviennent à la vérité de biens et services produits ou achetés par leurs filiales étrangères.¹⁴

Comme le montre le tableau suivant, le Canada est sous-représenté dans la liste des 25 sociétés transnationales les plus importantes au monde, mais sa position s'améliore à mesure qu'on allonge la liste pour tenir compte d'entreprises moins importantes.

Tableau 3-2 – Répartition par pays du nombre des plus grosses sociétés transnationales

	25 plus importantes	50 plus importantes	100 plus importantes
États-Unis	6	14	30
Allemagne	5	8	9
Japon	4	10	18
France	3	5	11
Royaume-Uni	2	4	11
Suisse	3	4	5
Italie	1	2	2
Pays-Bas	1	1	1
Canada	0	1	4

Source : *World Investment Report*, 1997

14. *Supra*, note 12.

Parmi les six plus importantes sociétés exportatrices du Canada, trois seulement - en l'occurrence Nortel, SNC-Lavalin et Bombardier - sont des sociétés transnationales à capital canadien; les trois autres (Siemens, ABB et Boeing) sont des multinationales d'origine étrangère, dont deux sont au nombre des 25 sociétés transnationales les plus importantes au monde. Cela indique qu'au moins certaines sociétés transnationales étrangères établies au Canada ne mènent pas leurs opérations exclusivement sur le marché canadien. Certaines peuvent avoir des « exclusivités mondiales de produits » ou encore se spécialiser dans la production de biens intermédiaires pour l'usage de leurs sociétés-mères dans des installations placées ailleurs dans le monde. En règle générale, il est souhaitable qu'un pays attire les sociétés transnationales d'origine étrangère tout en encourageant la croissance de ses propres sociétés transnationales, parce que les unes et les autres engendrent un accroissement du revenu et de l'emploi, à condition toutefois qu'il ne s'agisse pas simplement d'acquisitions d'actifs locaux (bien que, dans maintes circonstances, la présence de ces sociétés puisse aussi être profitable, si elle améliore les perspectives de croissance de leurs opérations au Canada).

Les pays doivent s'efforcer d'attirer les investissements étrangers en créant un environnement qui encourage les sociétés étrangères à y établir des installations d'envergure mondiale, en particulier avec des exclusivités mondiales de produits. La stratégie utilisée pour attirer des investissements directs étrangers est de nos jours l'inverse de ce qu'elle a déjà été. Les politiques protectionnistes sont maintenant un obstacle à l'investissement, parce qu'elles ne sont plus fiables dans un monde où des pressions intenses s'exercent pour la libéralisation du commerce. Les entreprises qui effectuent des investissements substantiels visant à desservir les marchés mondiaux veulent pouvoir compter sur de faibles coûts de production et sur un environnement politique stable. Les sociétés qui aspirent à des exclusivités mondiales de produits pour leurs unités canadiennes doivent pouvoir oeuvrer dans un climat économique comparable sinon plus favorable que celui qu'on trouve dans d'autres pays.

Les sociétés à vocation nationale devraient être incitées à entrer dans le cercle international, au moyen tant des investissements que du commerce extérieur. Elles devraient en particulier avoir accès au financement qui leur permettra de construire ou d'acquérir des installations à l'étranger (investissements directs à l'étranger), de financer leurs exportations et de participer à des projets d'immobilisations à l'étranger. L'investissement à l'étranger est souvent un succédané pour le commerce extérieur et il est très important au développement des entreprises d'envergure mondiale. Cependant, la nouvelle réalité économique pose un défi aux politiques traditionnelles en matière de commerce international et de soutien financier. Par exemple, le concept de « retombées économiques pour le Canada », qui a été un facteur fondamental dans l'allocation des crédits de la SEE, peut difficilement être concilié avec les stratégies financières mises au point pour appuyer la mondialisation des entreprises canadiennes les plus prospères. Certains soutiendront qu'appuyer les investissements des entreprises canadiennes à l'étranger revient à appuyer les exportations d'emplois. Or, si on ne soutient pas les entreprises qui désirent installer leurs exploitations à des endroits où elles peuvent réduire leurs coûts ou faciliter leur accès aux marchés étrangers, leur croissance se ralentira, elles ne pourront pas optimiser leurs économies d'échelle et elles seront vulnérables face à la concurrence.

Une attention particulière doit être accordée aux sociétés transnationales d'origine canadienne, car elles produisent en quelque sorte les meilleurs résultats et sont les plus profitables aux Canadiens. Elles sont plus enclines que les sociétés transnationales d'origine étrangère et les entreprises implantées exclusivement au Canada à s'engager dans la recherche, la conception, le développement et les activités financières.

Toutes ces questions relèvent des politiques d'expansion du commerce extérieur et de l'investissement étranger, et il n'est pas possible d'en faire ici une évaluation complète. Cependant, d'autres sections de ce rapport traitent de plusieurs questions liées au degré d'appui que la Société devrait apporter aux activités des sociétés transnationales canadiennes à l'échelle mondiale, notamment la représentation à l'étranger, les placements en actions canadiennes et étrangères et l'évaluation des retombées économiques pour le Canada.

Parmi les défis découlant de la mondialisation, nous voudrions signaler, entre autres, la nécessité :

- de démultiplier les investissements directs de plus en plus importants du Canada à l'étranger au profit des investisseurs et entreprises canadiens;
- d'aider à attirer des capitaux nouveaux au Canada; et
- de voir à ce que les entreprises nationales canadiennes qui n'ont pas suffisamment de contacts pour tirer parti des investissements mondiaux et des possibilités des marchés étrangers puissent continuer d'avoir accès à toute la panoplie des services de financement et d'assurance fournis par la SEE.

Les conséquences pour l'entreprise canadienne

Dépendance croissante vis-à-vis du secteur privé

Les principales forces à l'origine de la croissance spectaculaire du commerce extérieur et de l'investissement à l'échelle mondiale sont :

- la révolution technologique. De meilleurs moyens de communication et des systèmes de transport aérien, terrestre et maritime plus efficaces ont réduit les obstacles naturels au commerce;
- la mondialisation des marchés de capitaux. L'amélioration des moyens de communication et la libéralisation des marchés ont eu pour effet d'aplanir les obstacles aux flux de capitaux, et les placements internationaux tant à court terme qu'à long terme se sont accrus;
- la libéralisation des politiques publiques. La déréglementation - y compris la libéralisation du commerce extérieur et des investissements, la privatisation et la réduction de la taille de l'État se sont accompagnées d'une diminution de l'intervention de l'État dans le commerce et l'investissement.

Jusqu'à ces dernières années, les gouvernements utilisaient des mesures protectionnistes, les nationalisations d'entreprises et les subventions pour encourager les investissements intérieurs. La meilleure stratégie de l'entreprise dans un contexte de tarifs élevés a souvent été de desservir les marchés à partir d'usines installées à l'abri des barrières tarifaires nationales. Cependant, en raison de la taille restreinte de la plupart des marchés nationaux, ces usines ne parvenaient pas toujours à favoriser pleinement des économies d'échelle, de sorte qu'elles étaient souvent peu performantes. On fabriquait en général une gamme de produits pour les marchés intérieurs dans des cycles de production relativement courts.

Les politiques protectionnistes n'ont été sérieusement mises en question que lorsque les révolutions technologiques survenues dans le transport et les communications ont modifié le mode de maximisation de l'efficacité de l'entreprise. Certaines des plus importantes sociétés estiment maintenant qu'elles ne pourront atteindre leur efficacité maximale que si elles fonctionnent à l'échelle mondiale - c'est-à-dire en fractionnant leurs processus de production et en transférant diverses composantes dans les endroits offrant le plus d'avantages. Cela entraîne parfois un plus grand regroupement des activités commerciales, vu que les unités de production s'efforcent de réaliser des économies d'échelle (p. ex. des exclusivités mondiales de produits). À d'autres égards, cela implique une plus grande fragmentation, car les fonctions sont transférées aux endroits où elles seront les plus efficaces.

Des gouvernements très ouverts sur l'avenir ont commencé à réagir en élaborant des politiques visant à renforcer la position concurrentielle de leur secteurs privés à cet état de choses, en particulier des politiques de réduction des coûts, de suppression des obstacles au commerce et à l'investissement. Ils s'efforcent ainsi de favoriser une restructuration optimale des entreprises et d'augmenter au maximum l'attrait de leur pays pour les nouveaux investissements. Les entreprises hésitent à effectuer des investissements substantiels dans les pays où les entraves au commerce international sont importantes, si elles croient que leurs investissements pourraient être dévalués par une modification de la politique du pays hôte. Ainsi, les gouvernements eux-mêmes sont obligés de devenir « compétitifs » en se courbant aux pressions exercées en faveur d'une libéralisation de leurs politiques.

En raison de la libéralisation des marchés et l'évolution technologique, les entreprises font face maintenant à une intensification de la concurrence internationale. Aussi doivent-elles, pour assurer leur survie, accroître rapidement leur compétitivité. Comme les changements technologiques réduisent les entraves naturelles aux marchés, tels que les coûts du transport et des communications, les entreprises industrielles sont forcées par la concurrence internationale de produire à l'échelle optimale, dans un contexte où la taille de leurs marchés est davantage dictée par le degré d'efficacité associé à leur propre taille que par l'imposition de barrières tarifaires arbitraires et par les frontières nationales. Les sociétés transnationales se voient souvent octroyer des « exclusivités mondiales de produits » et sont incitées à se spécialiser de manière à pouvoir réaliser des économies d'échelle maximales. La politique publique doit appuyer de tels ajustements.

Le paysage économique et politique mondial, exige un élargissement du rôle du financement du secteur privé. On assiste à une diminution considérable des transactions inter-États, dans lesquelles le financement est garanti par l'État hôte et où les OCE financent les achats de biens et services que les entreprises effectuent dans leurs pays. À l'heure actuelle, les grandes banques, des syndicats financiers de grande envergure et les sociétés exploitantes financièrement fortes jouissent d'un avantage majeur sur le plan de la concurrence, étant donné que les grands projets du secteur privé ou les projets mixtes des secteurs public et privé peuvent être réalisés par voie de montages sans garantie de l'État. L'avantage est à ceux qui peuvent trouver le financement nécessaire dans le secteur privé, et les achats sont dès lors moins étroitement liés aux considérations d'ordre politique. Même s'il est avantageux pour les fournisseurs de biens et services d'avoir des liens étroits avec les institutions de financement, cela relève davantage du besoin de s'approvisionner de façon efficiente et de maximiser la capacité de prendre des risques que de considérations de nature politique ou nationaliste. Les bailleurs de fonds ont à l'heure actuelle une plus grande influence sur le choix des fournisseurs. La capacité de fournir le financement nécessaire pour appuyer les projets et le commerce extérieurs tend ainsi à devenir un élément beaucoup plus important de la concurrence.

La plupart des pays ont aussi modifié leur approche à l'égard de la mise en place des infrastructures et de la propriété d'entreprises publiques, en grande partie à cause des difficultés que pose le financement de leurs déficits chroniques. Ne pouvant plus obtenir les fonds nécessaires pour la mise en œuvre de projets de grande envergure, certains gouvernements doivent compter maintenant beaucoup plus sur le secteur privé. Dans ce contexte, la responsabilité du financement, de la construction, de l'exploitation et de la propriété des infrastructures de grande envergure est transférée au secteur privé. Les garanties des pays souverains sont remplacées par des montages financiers novateurs ne comportant aucun recours contre eux, qui sont basées sur les capitaux propres du secteur privé, sur les titres de dette et diverses catégories de dettes et de titres similaires et sur une large répartition des risques. S'il doit y avoir transfert de propriété au secteur public, cela ne se produit le plus souvent qu'après une longue période, pendant laquelle le promoteur aura encaissé ses profits en exploitant les installations. Ces projets ont été décrits comme des projets de « construction-exploitation-transfert » ou « des partenariats entre les secteurs public et privé ». Selon la Société financière internationale, le financement accordé pour de tels projets dans les pays en développement s'est multiplié par 13, passant de 2,7 milliards de dollars américains en 1990 à 37,5 milliards en 1995. Ces chiffres reflètent une évolution majeure du contexte de la concurrence, car les sociétés doivent ajouter à leurs compétences traditionnelles en ingénierie des habiletés financières et opérationnelles considérables.

Complexité et risques accrus

La mondialisation accroît dans sa dynamique à la fois la complexité et les risques de la concurrence internationale. Elle a entraîné entre autres les changements suivants : au lieu d'exporter des biens entièrement produits au Canada, les sociétés canadiennes ont maintenant des chaînes de production à travers le monde; l'exportation comme activité principale cède un peu de place aux investissements directs à l'étranger, aux alliances stratégiques et aux coentreprises pour faciliter l'accès aux marchés étrangers; le financement passif des exportations cède du terrain à la promotion des exportations au

moyen de divers mécanismes de financement; la participation à des montages importants à recours limités pour l'entreprise s'impose au détriment des risques supportés principalement par les États souverains et les clients.

Le Canada n'est pas suffisamment préparé pour faire face à ces défis. Il manque aux entreprises canadiennes la profondeur de financement et le soutien en matière de gestion des risques dont bénéficient un grand nombre de leurs concurrents lorsqu'elles cherchent à obtenir des exclusivités de produits à l'exportation. Sans doute, les faiblesses du Canada sont largement de nature structurelle. Par exemple :

- les liens de propriété qui existent entre les grandes institutions financières et les conglomérats industriels dans plusieurs pays de l'OCDE, lesquels sont interdits au Canada, ont amené les premières à devenir des entités mondiales ouvertes sur l'extérieur, car elles financent les activités d'autres filiales des mêmes sociétés transnationales à travers le monde;
- ces mêmes institutions financières mondiales sont bien placées dans le nouveau paysage pour promouvoir les exportations de leurs pays et en particulier des sociétés commerciales et industrielles apparentées;
- le mode de garantie et de soutien offert par les OCE, même s'il est peut-être moins efficace que les prêts directs accordés par la SEE, a néanmoins permis aux banques oeuvrant dans les pays étrangers de participer plus activement au financement du commerce extérieur et de créer de meilleurs liens avec les sociétés d'exportation qu'elles ne le font au Canada.

Le secteur financier du Canada fournit aux exportateurs canadiens des services plus restreints que ceux des institutions financières des autres pays. Par conséquent, les entreprises canadiennes comptent de manière excessive sur une seule institution, en l'occurrence la SEE, pour satisfaire leurs besoins financiers. On a doté la Société de la capacité de répondre aussi vite et aussi efficacement que possible aux nouvelles demandes qui lui sont faites, mais la participation d'autres institutions financières est à encourager également, ce, de façon active et urgente. Elle doit réduire son soutien aux exportations individuelles et favoriser le développement stratégique de la capacité commerciale du Canada; cesser de prendre des risques financiers en assurant les exportateurs contre le risque et en gérant activement les risques financiers par des moyens tels que la titrisation; renoncer à son approche passive ou réactive à l'égard des besoins des exportateurs pour devenir un participant plus actif au stade initial de l'élaboration des projets à l'étranger; et surtout assumer un rôle proactif dans l'expansion et la promotion de la capacité financière du secteur privé pour appuyer le commerce extérieur et les investissements internationaux du Canada. En un mot, il est évident que la SEE doit cesser de fonctionner sur une base de transactions pour adopter une orientation stratégique globale.

Les lignes de conduite internationales

Les règles internationales qui régissent l'utilisation des crédits à l'exportation - qui sont énoncées dans l'*Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public* - (le *Consensus*) de l'OCDE et dans l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* de l'Organisation mondiale du commerce (L'Accord SMC) - sont les principales lignes de conduites internationales qui régissent les pratiques canadiennes de commerce et d'investissement internationaux.

Le Consensus de l'OCDE

Le *Consensus* de l'OCDE, dont la première version a été rédigée en 1978, a été conçu pour assurer l'ordre et la discipline dans l'octroi du financement à l'exportation. Il a surtout été mis en oeuvre pour éviter le recours aux montages financiers déloyaux appuyés par les gouvernements et susceptibles de fausser le jeu des ventes de biens et de services.

Le *Consensus* définit des limites en ce qui concerne les modalités d'octroi des crédits à l'exportation appuyées par les pays et exige qu'une notification préalable soit donnée par les parties au *Consensus* avant toute « dérogation » aux règles. Ainsi, tout participant a la possibilité d'offrir un crédit selon les mêmes modalités que celles qui s'écartent de ces lignes directrices. Les modalités du crédit à l'exportation peuvent varier entre différents groupes de bénéficiaires, en fonction du PNB de leurs pays. Les principaux éléments des modalités définies dans le *Consensus* sont :

- un acompte en espèces minimum de 15 % payable par l'acheteur avant de prendre livraison de marchandises;
- des périodes fixes de remboursement maximales pour les divers pays, basé sur le PNB;
- un ensemble de taux d'intérêt minimums fixes libellés en certaines monnaies, applicables aux crédits conformes au *Consensus*;
- un barème des primes minimales reliées au risque-pays; et
- une gratuité minimale en ce qui concerne les crédits liés et les crédits partiellement liés accordés dans le cadre de l'aide.

Ces règles et disciplines imposées par l'OCDE ont profité au Canada. En leur absence, certains OCE concurrents auraient pu recourir à leur trésorerie dans certaines situations pour faire pencher la balance de leur côté.

Dans sa version actuelle, le *Consensus* de l'OCDE reste un document important pour les OCE en général, qui se tournent vers lui et vers le secrétariat de l'organisme pour éliminer les effets de distorsion sur le commerce extérieur causés par les pratiques de crédits à l'exportation. Cependant, le *Consensus* n'a pas pu régler la question de ce qui constitue l'« appui officiel ». L'insuffisance des définitions réduit la portée du document. En plus de l'appui qu'elle accorde aux exportations selon les modalités établies dans le *Consensus*, la SEE fournit aux exportateurs canadiens un soutien sous forme de financement axé sur le marché, dans le cadre de sa « vitrine commerciale ». La Société soutient que les activités

qu'elle mène sous cette rubrique lui permettent de « niveler les chances » pour les exportateurs canadiens, qui sont nettement désavantagés par rapport à leurs concurrents étrangers. Elle estime que cet appui, qui est axé sur le marché, est conforme aux règles de l'OMC et ne devrait donc pas tomber sous l'égide du *Consensus*. Le problème pour la Société c'est que d'autres pays préconisent l'adoption de définitions institutionnelles de l'appui officiel qui couvriraient l'ensemble des activités, mêmes celles qui sont financées à l'heure actuelle aux conditions du marché. Au cœur du problème est le fait que le *Consensus* date d'avant la création de l'OMC et n'a pas été mis à jour pour tenir compte de l'Accord SMC.

À l'origine, le *Consensus* de l'OCDE devait régir les OCE alors qu'ils se faisaient concurrence, c'est-à-dire principalement dans les marchés dans lesquels aucune possibilité de financement commercial ne s'offrait aux acheteurs étrangers. Or, l'Accord de l'OMC vise plutôt à assurer que les entités gouvernementales pourvoyant un soutien financier (y compris un appui sous forme de crédits à l'exportation) le font sur une base commerciale, c'est-à-dire, sans conférer un avantage.

Ainsi, le *Consensus* devrait s'appliquer lorsque le marché privé fait preuve de peu ou d'aucun intérêt face à un ensemble de risques particuliers, et que, en conséquence, la seule possibilité de concurrence anticipée ou potentielle est celle entre les OCE. Dans de telles situations, le *Consensus* s'avère utile en nivelant les chances. Cela permet aux exportateurs d'avoir confiance que la concurrence repose sur la qualité et le prix des biens et services offerts, plutôt que des avantages « gouvernementaux » procurés par le truchement du financement sous-jacent. Le *Consensus* perd de sa pertinence lorsqu'il existe une concurrence du marché de capital privé, laquelle n'est aucunement restreinte par les lignes directrices de l'OCDE, offrant de meilleures dispositions que celles du *Consensus*.

La SEE produit des rapports sur ses activités commerciales tel que prévu dans le *Consensus*; ces activités sont communes à de nombreux autres pays où le gouvernement appuie directement ou indirectement les crédits à l'exportation. La Société, au sein du groupe de *Consensus*, a subi des « examens par des pairs ». L'examen des opérations de la « vitrine commerciale » n'a révélé aucune preuve de pratiques ayant un effet de distorsion sur le commerce qui pourrait justifier une mise en question de la légitimité de ces pratiques. La difficulté qui se pose au Canada réside dans le fait que les activités du volet commercial et celles visées par le *Consensus* se font sous un même toit, en l'occurrence à la SEE, tandis que dans les autres pays, ces activités sont menées par des entités distinctes. Le Canada fait face à une autre difficulté qui tient du fait que la SEE agit également en tant que prêteur direct, tandis que la quasi-totalité des autres OCE fournissent plutôt de l'assurance-crédit et des cautionnements¹⁵. Deux caractéristiques du *Consensus* font qu'il est particulièrement difficile pour le Canada de s'y conformer : l'accent marqué qu'il met sur le cadre institutionnel et la difficulté d'adopter une approche axée sur le marché lorsque celui-ci est en pleine évolution. La SEE affirme que les exportateurs canadiens se trouveraient dans une position nettement désavantageuse si l'on devait mettre un terme aux opérations de la SEE en vertu de la *vitrine commerciale*, puisque les concurrents internationaux des exportateurs canadiens ont accès à un large éventail de possibilités de financement privé pour le commerce international comparativement à ce qui s'offre au Canada.

15. Les organismes qui oeuvrent comme assureurs ont du mal à comprendre les besoins d'un prêteur direct et à négocier des modalités qui tiennent compte des deux types d'activités. Les négociations seraient plus simples si tous les organismes menaient des activités similaires.

Les OCE de plusieurs autres pays de l'OCDE, par exemple la France, l'Allemagne, l'Italie et le Japon, appliquent les lignes directrices du *Consensus* seulement lorsqu'ils appuient le crédit à l'exportation pour le compte de leurs gouvernements. Il y a donc une distinction entre les crédits qui sont appuyés selon les modalités du marché et ceux qui le sont en vertu du *Consensus*. Par conséquent, des organisations privées comme la COFACE en France et Hermes en Allemagne ont à la fois un compte au nom de leur gouvernement, qu'ils gèrent conformément au *Consensus* et leur compte propre, qui est régi par les conditions du marché.

Certains pays de l'OCDE ont pris le parti d'assujettir seulement certains organismes aux lignes directrices du *Consensus* et d'en exclure les autres. Aux États-Unis par exemple, seule la Eximbank se conforme à la discipline imposée par le *Consensus*, alors que l'OPIC ne le fait pas. De même, l'Allemagne produit des rapports sur l'appui accordé par Hermes, mais s'en abstient dans le cas des activités du *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW). Tandis qu'ils ne se conforment pas à la discipline du *Consensus*, tant l'OPIC que le KfW bénéficient d'une manière ou d'une autre du soutien financier de leurs gouvernements respectifs.

Certains membres de l'OCDE souhaitent que l'ensemble des activités des OCE se conforme à la discipline imposée par le *Consensus*. Ces pays remettent en question l'idée qu'un OCE puisse gérer son propre compte selon les modalités du marché et un compte public selon les exigences du *Consensus*. Ils soutiennent que le statut d'organisme public devrait automatiquement entraîner son adhésion aux lignes directrices du *Consensus* pour l'ensemble de ses opérations. Un tel argument n'est point convaincant par rapport à la SEE, laquelle est financièrement autonome depuis sa création, exception faite d'une année d'opérations.

Le groupe de *Consensus* de l'OCDE est aussi divisé entre les OCE qui se considèrent comme des prêteurs-cautions en dernier ressort et ceux dont les opérations se font en conjonction ou en concurrence avec le capital financier privé. Selon le premier groupe, la concurrence n'est nécessaire qu'entre les OCE. Dans cette conception, ceux-ci représentent « le marché » dont ils définissent les modalités. Par conséquent, si les OCE de l'OCDE fonctionnaient selon un ensemble de règles strictes, les exportateurs de l'OCDE seraient traités sur un pied d'égalité.

La Eximbank (dont le financement dépend des crédits annuels alloués par le Congrès américain) est fortement influencée par la mentalité de « prêteur-caution en dernier ressort » et elle appuie le principe d'une obsolescence planifiée à long terme (c.-à-d. qu'elle estime que les sources de capitaux privées rendront superflu à un certain moment l'appui public au financement du commerce). Les États-Unis poursuivent également leur politique de « rattrapage » avec les autres membres de l'OCDE et par conséquent oeuvrent pour doter les lignes directrices du *Consensus* de la plus grande transparence et de la plus grande prévisibilité possibles. Cela signifie que les États-Unis s'opposent fermement à ce que les OCE soient orientés vers le marché. Ce que les États-Unis voudraient, c'est de voir les OCE axés sur le marché se retirer tout simplement du domaine des crédits à l'exportation pour faire place à l'entreprise privée.

De même, nombre d'OCE de l'Union européenne (tous financés par leurs gouvernements) partagent la théorie du dernier ressort avancée par les États-Unis. Mis en place simplement pour soutenir les prêteurs du secteur privé, ces organismes comptent aussi, pour financer leurs activités, sur les crédits accordés par leurs gouvernements plutôt que sur les bénéfices réalisés sur leurs placements. Contrairement aux États-Unis, de nombreux pays de l'Union européenne ont aussi des mécanismes de subvention des taux d'intérêt visant à indemniser les banques privées lorsqu'il existe un écart entre la marge qu'elles réclameraient normalement et le taux minimum fixe stipulé dans le *Consensus*. De tels mécanismes représentent, en principe, une forme de soutien qui peut encourager les banques qui en sont les bénéficiaires à se livrer à l'interfinancement, et ce, au détriment de l'objectif de l'OCDE de niveler le terrain. À ce jour, l'OCDE n'a soumis ces mécanismes à aucune forme de discipline.

Étant donné que la théorie dominante en la matière est celle du dernier ressort, il n'est pas surprenant que peu d'OCE soient tournés vers le crédit commercial privé et que peu voient le rattrapage du marché comme faisant partie de leur mission. Par ailleurs, aucune des institutions de la « vitrine commerciale » (p. ex., la KfW de l'Allemagne) n'est assujettie aux lignes directrices de l'OCDE. Ainsi, ces OCE sont peu enclins à effectuer les changements qui pourraient harmoniser les lignes directrices du *Consensus* avec les modalités du marché.

Il y a aussi une certaine confusion dans la terminologie utilisée pour décrire la nature des divers OCE. L'OCE de la France, par exemple, se dit « privatisé », ce qui veut dire, dans ce contexte, que la gestion du programme public est confiée à une société d'assurance privée.

Comme il l'a fait ressortir dans un exposé à l'intention de notre équipe d'examen, Malcolm Stevens, dirigeant de longue date du système de crédit à l'exportation du Royaume-Uni et ex-secrétaire général de l'Union de Berne, plusieurs membres du *Consensus* estiment que cet arrangement doit être repensé. Il a aussi signalé cependant que ce serait une perte de temps que de chercher un modèle unique d'OCE, car aucun modèle ne peut respecter l'ensemble des situations des pays. Les OCE qui remportent le plus de succès sont ceux qui sont conçus en fonction des circonstances particulières dans lesquelles ils fonctionnent.

La SEE est d'avis qu'il est possible d'adopter un ensemble de règles souples qui régiraient les opérations et les astreindraient à une même discipline. Cependant, il est peu probable que les divergences qui existent à l'heure actuelle entre les OCE dont le portefeuille a un vigoureux volet commercial et ceux qui sont des prêteurs de dernier ressort financés par leurs gouvernements disparaissent dans un avenir rapproché. Quant au Canada, il tire toujours avantage du *Consensus* par le volume d'activités qu'il mène sous l'empire des taux d'intérêt fixés par celui-ci. De plus, le *Consensus* n'a pas délimité jusqu'alors l'approche de la *vitrine commerciale* suivie par le Canada. Toutefois, il est toujours possible que l'on essaie d'obliger le Canada d'accepter une définition institutionnelle du soutien officiel qui l'obligerait à adapter les opérations de la Société aux exigences du *Consensus*, même lorsque ce soutien est offert selon les modalités du marché. Si ce risque devait se matérialiser, le Canada se trouverait dans l'obligation d'adopter de nouveaux mécanismes institutionnels plus proches de ceux en place dans les autres pays de l'OCDE.

Les crédits à l'exportation et l'Organisation mondiale du commerce

Une contrainte ou discipline supplémentaire procède de l'accord intervenu à la conclusion du Cycle d'Uruguay, lequel est entré en vigueur en 1995.

Même si le financement des exportations dans son sens le plus large n'a pas été un sujet de préoccupation lors des négociations, l'issue de ces dernières n'en influe pas moins sur les OCE de plusieurs manières, par le biais de l'*Accord relatif aux subventions et mesures compensatoires* de l'OMC. Afin de s'assurer que les organismes gouvernementaux offrant un appui financier le font sur une base commerciale, l'Accord SMC :

- impose des contraintes à l'utilisation des subventions à l'exportation de biens et services industriels - dont un ensemble de subventions jugées illicites -, aux exceptions à l'interdiction d'accorder des subventions à l'exportation à des fins de politique industrielle et aux clauses assujettissant les cas de violation présumée de l'accord à un système de règlement exécutoire des différends;
- comprend des dispositions qui garantissent que les crédits à l'exportation ne seront pas considérés comme des subventions à l'exportation, pourvu qu'ils soient assujettis à des règles internationales reconnues, comme le *Consensus* (c.-à-d. « si un membre participe à un accord international relatif aux crédits officiels à l'exportation auquel au moins douze membres initiaux sont parties depuis le 1^{er} janvier 1979, ou encore, si dans la pratique un membre applique les clauses relatives aux taux d'intérêt contenues dans l'accord pertinent »);¹⁶
- renferme des clauses relatives aux subventions à l'exportation qui obligent en général les OCE à être financièrement autonomes.

La prochaine ronde de négociations multilatérales débutera en décembre 1999 et il est probable que les négociations relatives aux subventions et mesures compensatoires porteront de nouveau sur les questions relatives au financement des exportations. Le Canada doit bien se préparer à débattre cette question.

Recommandation :

Le Canada doit continuer de participer activement à l'élaboration des modifications aux règles et à la discipline internationales régissant les crédits à l'exportation et l'assurance, à mesure qu'elles seront négociées à l'OCDE et à l'OMC. Dans ce contexte, pour faciliter une participation constructive du Canada, il convient d'envisager de nouveaux mécanismes institutionnels susceptibles d'harmoniser davantage la structure du soutien officiel du crédit à l'exportation du Canada avec les pratiques des autres pays de l'OCDE. À cet égard, il faudra envisager, notamment, de faire une distinction plus nette entre les activités que la SEE mène selon les modalités du Consensus et ses activités à but commercial.

16. *Accord SMC, Annexe 1 - Liste de subventions à l'exportation interdites, item K, para. 2*

La position concurrentielle de la SEE par rapport aux OCE

Le succès avec lequel les exportateurs canadiens accèdent aux marchés étrangers (en particulier pour fournir des produits ou des services liés aux infrastructures) dépend dans une large mesure de la position concurrentielle de la SEE par rapport à celle des OCE des autres pays et aux sources importantes de financement privé, en particulier les principales banques et maisons de placement étrangères. Cette dépendance a amené la Société à adopter une position stratégique fort dynamique dans la plupart des questions liées à sa compétitivité internationale.

Comme on l'aura remarqué dans la discussion qui précède, il n'y a pas de système de crédit à l'exportation « type » dans le Groupe des sept. En Europe, les OCE « officiels » (qui sont assujettis au *Consensus* de l'OCDE) sont normalement des organismes d'assurance qui considèrent que leurs « clients » sont des institutions financières nationales auxquelles ils fournissent du soutien sous forme d'assurance et de garantie de crédit. Le Canada fait exception à cette règle, étant le seul pays dont l'OCE est une institution à vocation multiple, qui effectue des prêts et des opérations d'assurance et de garantie, et fait des placements en actions. La plupart des OCE ont en premier lieu le statut de prêteur en dernier ressort, en ce sens qu'ils ne traitent qu'avec les entreprises qui se sont d'abord adressées au secteur privé national. Finalement, la SEE est aussi unique en son genre, dans la mesure où elle finance ses propres opérations par le truchement de son programme d'emprunt de trésorerie, tandis que la plupart des autres OCE reçoivent des crédits de leurs gouvernements. Cependant, le trait distinctif de la SEE est la perception qu'elle a de sa clientèle. La SEE considère que ses clients sont les exportateurs canadiens, tandis que la plupart des OCE estiment que leur clientèle est constituée des institutions financières auxquelles ils fournissent du soutien. Il en résulte que l'OCE du Canada est un organisme très axé sur sa clientèle et hautement concurrentiel sur le plan international.

Le marché international sur lequel oeuvre la SEE a subi des mutations profondes ces dernières années. La tendance à la privatisation et à la mise en place de projets de financement à recours limité s'est poursuivie vigoureusement et s'est accompagnée d'un déclin correspondant des emprunts souverains à travers le monde. Cette tendance explique la portion croissante des activités menées par la Société dans le financement de projets relevant de la « vitrine commerciale ».

Le marché de l'assurance-crédit à court terme a bénéficié d'une importante entrée de capitaux privés qui, du moins en Europe, a permis l'éviction des anciennes sociétés d'État d'assurance-crédit à court terme. Les sociétés d'assurance-crédit du secteur privé européen offrent aussi une couverture contre le risque politique.

Dans une perspective à moyen et à long terme, le rôle traditionnel des OCE, qui consiste à combler un vide, a été examiné en fonction de divers facteurs présentant une grande importance pour les différents pays. Parmi ces facteurs, il faut citer un secteur financier privé beaucoup plus dynamique, une vigueur accrue découlant du regroupement de grandes institutions financières et une modification du type des activités offertes en vue de la création de mécanismes plus gérables sur le plan du risque. Dans le domaine des emprunts souverains, les OCE détiennent un avantage comme « créanciers privilégiés »

lorsqu'une dette souveraine est rééchelonnée. À cet égard, les créanciers du secteur privé sont nettement défavorisés. En ce qui concerne le financement de projets et d'autres types de financement structuré, le remboursement est en règle générale effectué uniquement à même les revenus générés par le projet. On applique dans ce domaine diverses techniques de gestion du risque dans le but de réduire ou d'atténuer le risque de non-remboursement. Les commandes de biens et services produits dans le cadre des projets sont souvent placées en raison de l'attrait que présentent les montages financiers offerts par les fournisseurs éventuels. Sur ce front, la Société entre en concurrence avec de grandes institutions financières d'envergure mondiale possédant des connaissances approfondies de l'organisation des projets et de la réduction des risques. Sans son savoir-faire de premier ordre, la Société n'aurait tout simplement aucune chance de succès.

Nous croyons que la position concurrentielle de la SEE sur le plan international peut être attribuée directement aux caractéristiques uniques qui en font un organisme de financement autonome, axé sur le crédit commercial et surtout un prêteur direct intéressé à structurer, à évaluer les risques avec diligence et à les financer. Elle se démarque ainsi du rôle de caution passive joué par les autres OCE qui ne font que réagir aux transactions sélectionnées, structurées et soumises par le secteur bancaire commercial et dépendent de la diligence d'évaluation des risques fait par une entité qui en fin de compte n'a pas à assumer les risques de crédit inhérents à la transaction. Compte tenu de l'évolution du marché international en ce qui concerne l'approvisionnement en biens de capital et du développement de l'infrastructure, et en particulier du fait que les prêts souverains cèdent la place au financement structuré et aux projets à recours limité, nous croyons que la SEE se distingue des autres OCE et apparaît comme l'entité idéale capable de sauvegarder la position concurrentielle du secteur d'exportation au Canada.

Le défi pour le Canada et pour la Société consiste à trouver une formule qui permettra à cette dernière de continuer d'appuyer le commerce extérieur canadien de manière novatrice, afin de satisfaire aux exigences de l'économie mondiale, tout en tenant compte du *Consensus* et de l'OMC.

Chapitre 4

Mandat et attributions de la SEE

Introduction

LE MANDAT ET LES ATTRIBUTIONS DE LA SEE ONT ÉTÉ RÉVISÉS CONSIDÉRABLEMENT DANS LE CADRE DES MODIFICATIONS APPORTÉES EN 1993 À LA *LOI SUR LA SEE*. LE PRÉSENT CHAPITRE EXAMINE CES MODIFICATIONS À LA LUMIÈRE DE L'ENVIRONNEMENT NATIONAL ET INTERNATIONAL EN PLEINE ÉVOLUTION DANS LEQUEL FONCTIONNE LA SEE. IL ÉTUDIE L'UTILISATION, TANT RÉELLE QUE PRÉVUE, DES NOUVELLES ATTRIBUTIONS DE LA SEE. NOUS FORMULONS UN CERTAIN NOMBRE DE RECOMMANDATIONS AFIN DE PRÉCISER DAVANTAGE LE MANDAT OFFICIEL DE LA SEE, DE L'ADAPTER À L'ÉVOLUTION DE LA CONJONCTURE INTERNATIONALE ET D'AJUSTER LA PORTÉE ET LA MISE EN OEUVRE DES NOUVEAUX POUVOIRS ACCORDÉS À LA SEE EN 1993.

Les recommandations contenues dans le présent chapitre sont fondées sur trois tendances générales qui devraient être, à notre avis, prises en considération au moment d'apporter des ajustements aux opérations de la SEE, soit :

- La SEE a évolué pour adopter au fil des ans une orientation beaucoup plus commerciale et cette évolution s'est vivement accélérée depuis l'élargissement de son mandat et ses pouvoirs en 1993. On ne gagnerait rien à freiner l'évolution de la SEE, parce qu'elle est nettement suscitée par la demande du marché.
- Les lignes de conduite internationales applicables à la SEE imposent un fardeau de plus en plus lourd – tant pour ce qui est du *Consensus* que de l'Accord SMC de l'OMC. Si une partie des opérations de la SEE (notamment les ententes commerciales non traditionnelles et les initiatives stratégiques) pouvait se faire sur une base strictement commerciale, cela aiderait à mettre le Canada et la SEE à l'abri des critiques et des contestations internationales.
- L'actuelle portée des activités de la SEE et la manière dont celle-ci exerce ses activités commerciales suscitent un très haut niveau de satisfaction chez les clients. Toutes les contraintes importantes exercées sur la SEE doivent tenir compte de l'érosion connexe du soutien des clients qui pourrait en découler.

Le mandat élargi de la SEE

Avant que soient apportées les modifications de 1993, le mandat de la SEE était énoncé comme suit :

« La Société a pour mission de faciliter et d'accroître le commerce extérieur du Canada à l'aide des pouvoirs, notamment financiers, que lui confère la présente loi. »

Le mandat a été révisé en 1993 comme suit :

« La Société a pour mission de soutenir et de développer, directement ou indirectement, le commerce extérieur du Canada, ainsi que la capacité du pays d'y participer et de profiter des débouchés offerts sur le marché international. »

Ce nouvel énoncé a ajouté trois nouveaux concepts au mandat de la SEE, qui ont influencé la perception que la Société a de son rôle, la portée de ses activités et la responsabilité que le gouvernement du Canada lui confie comme instrument de sa politique commerciale. Il s'agit :

- de l'adoption du concept que traduisent les mots « directement ou indirectement », que la SEE a interprétés comme autorisant une intervention intérieure davantage en amont et ayant une incidence indirecte sur les exportations;
- du mandat spécifique de soutenir et d'accroître la capacité du pays de participer au commerce extérieur;
- du concept des débouchés offerts sur le marché international (pas seulement de commerce extérieur).

Conjointement avec l'élargissement de ce mandat (ou de la nécessité pour la SEE de disposer de pouvoirs accrus pour pouvoir s'acquitter de son nouveau mandat), le législateur a modifié les pouvoirs confiés à la SEE en matière commerciale et ajouté de nouveaux pouvoirs spécifiques à ceux qu'elle avait déjà. En général, plutôt que d'adopter une approche fondée sur la manière et les circonstances où la SEE pouvait exercer ses pouvoirs, on s'attarde maintenant, conformément à ces pouvoirs révisés, aux pouvoirs que la SEE peut exercer sans restriction juridique (mais sous réserve des Règlements adoptés dans le sillage des modifications de 1993), pourvu que l'exercice de ces pouvoirs se fasse dans le cadre du mandat. Les nouveaux pouvoirs sont formulés comme suit :

- fournir des services de consultation;
- constituer des filiales;
- faire des investissements sous forme de prise de participation dans les personnes morales au Canada et à l'étranger;
- fournir une assurance-crédit intérieure;
- fournir du financement intérieur;
- offrir du crédit-bail lorsque l'utilisateur final des biens loués est à l'extérieur du Canada;
- participer à des coentreprises au Canada et à l'étranger.

L'investissement direct étranger

Depuis les modifications de 1993, la SEE soutient qu'elle a pour mandat de soutenir les exportateurs et les investisseurs. Par exemple, le mot « investisseur » désignerait aussi le non-résident qui effectue des investissements directs au Canada lorsqu'il y a un lien entre ces investissements et les exportations futures en provenance du Canada, ainsi que les résidents canadiens qui effectuent des investissements directs à l'étranger quand ces investissements ont des retombées économiques au Canada. Dans sa formulation actuelle, le mandat de la SEE ne contient aucune mention de l'investissement direct. Au Chapitre 3, nous soulignons l'importance croissante de l'investissement direct étranger au regard du commerce international. Tandis qu'il existe un lien évident entre l'investissement et le commerce, la question du rôle que le Gouvernement canadien devrait jouer pour soutenir l'investissement lié au commerce peut être largement débattue et susciter de vives controverses. Comme il est mentionné au Chapitre 3, une étude complète de la politique que le Canada devrait adopter à l'égard des investissements directs étrangers au Canada et des investissements canadiens à l'étranger déborde le cadre du présent examen.

Cependant, nous observons que le rôle de la SEE par rapport au soutien de l'investissement lié au commerce, que ce soit au Canada ou à l'étranger, n'est pas actuellement précisé dans la *Loi sur la SEE*. La SEE affirme que son autorité d'appuyer l'investissement direct à l'étranger découle de son mandat de « donner suite aux débouchés internationaux », et qu'elle peut épauler l'investissement direct au Canada en vertu de son pouvoir d'accroître les capacités canadiennes. Une question d'une telle importance devrait être traitée directement et ne devrait pas faire l'objet de formulations vagues pouvant faire l'objet d'interprétations divergentes.

Dans le mandat qui nous a été donné pour réaliser le présent examen, il est entendu que la SEE a également pour mission de soutenir les investissements et les investisseurs. Par conséquent, nous croyons que si le soutien des investisseurs et des investissements fait partie du mandat de la SEE, il devrait être énoncé clairement dans la *Loi sur la SEE*.

Mandat de soutenir indirectement le commerce et améliorer la capacité

Comme il est mentionné ci-dessus, le mandat de la SEE a été élargi en 1993 pour englober le concept d'expansion de la capacité et d'exploitation des débouchés offerts par les marchés internationaux. Ainsi, le mandat de la SEE a été élargi directement par l'ajout de ces nouvelles attributions. Cependant, l'expression « directement ou indirectement » contenue à l'article 10 de la *Loi sur la SEE* élargit la portée de ces nouvelles attributions, ainsi que la fonction traditionnelle de la SEE qui est de soutenir les exportations canadiennes. Nous favorisons une approche qui énoncerait plus clairement ce que la SEE peut faire et ne peut pas faire et qui limiterait aussi la nécessité d'une approbation gouvernementale de transactions ou d'investissements spécifiques de la SEE. Cela serait conforme à l'évolution de la SEE, qui tend à s'écarter de son statut d'organisme public pour devenir davantage un établissement commercial.

En ce qui concerne les nouvelles attributions commerciales (notamment pour le financement interne et les prises de participation), le nouveau mandat est peut-être plus large qu'on ne l'avait prévu au début. Par exemple, le mandat de la SEE étant formulé en termes très généraux, il n'y a dans la *Loi sur la SEE* aucune contrainte délimitant jusqu'à quel point les interventions de la SEE peuvent s'écarter de l'objectif de promouvoir des retombées économiques directes des exportations. À notre avis, l'intervention en amont devrait être autorisée lorsqu'elle stimule d'une façon appréciable les exportations de biens et services canadiens, mais conformément à une formulation spécifique. Un nouvel énoncé du mandat de la SEE réglerait cette question. En résumé, nous croyons qu'une intervention qui est considérée comme un soutien indirect au commerce extérieur devrait être énoncée précisément dans le mandat de la SEE ou elle devrait être désignée dans les pouvoirs de la Société. Conformément à notre recommandation de mentionner en termes explicites l'investissement dans le mandat de la SEE, nous croyons que l'expression « directement ou indirectement » devrait être radiée du mandat formel de la SEE et ré-intégrée là où le contexte l'exige, afin de permettre l'utilisation de pouvoirs d'affaires précis (tel le pouvoir portant sur l'investissement) qui, de par leur nature, ont un effet indirect. Cette recommandation aurait pour effet de préciser davantage les arrangements relatifs au financement intérieur octroyé en amont et sur les prises de participation au Canada.

Finalement, nous notons aussi que le concept des retombées économiques pour le Canada (qui est traité au Chapitre 7) n'est mentionné nulle part dans la version actuelle de la *Loi sur la SEE*, même s'il constitue un aspect fondamental du mandat confié à la SEE depuis sa création. Nous croyons que les retombées économiques pour le Canada devraient être mentionnées en termes explicites en ce qui concerne l'exercice des pouvoirs de la SEE.

Compte tenu de l'expérience acquise depuis 1993 par la SEE dans l'exécution de son mandat élargi et de l'expérience spécifique qu'elle a accumulée avec ses nouveaux pouvoirs, il est possible de reformuler la mission de la Société et les pouvoirs qui en découlent d'une manière plus conforme à l'expérience actuelle.

Recommandations :

Que la Loi sur la SEE soit modifiée afin de reformuler le mandat de la SEE comme suit :

La Société a pour mission de soutenir et de développer le commerce extérieur et les investissements canadiens, ainsi que la capacité du Canada de participer à ce commerce ou de profiter des débouchés offerts sur le marché international.

Qu'une disposition supplémentaire soit ajoutée à l'article 10 de la Loi sur la SEE précisant que la Société, dans l'exercice de ses fonctions et de son mandat, tiendra compte des retombées économiques pour le Canada pouvant en résulter.

Pouvoirs en matière de prise de participation

Les modifications législatives de 1993 ont donné à la SEE le droit d'acquérir ou d'aliéner, par toute transaction qui entre dans le cadre de sa mission, un intérêt dans toute entité.

Ces pouvoirs en matière de prise de participation sont assujettis aux Règlements, qui stipulent entre autres que la SEE peut acquérir des titres de participation d'une entité si la valeur du titre à acquérir par elle (combinée à celle de tout titre détenu par elle dans cette entité à ce moment-là) ne dépasse pas le moins élevé des deux montants suivants : i) 25 % de la valeur de tout titre dans cette entité au moment de son acquisition par la SEE et ii) 10 millions de dollars canadiens. Toutes autres opérations sur actions sont subordonnées à l'approbation du gouverneur en conseil (sur la recommandation du ministre du Commerce international et du ministre des Finances), laquelle doit être donnée avant que la SEE effectue un tel placement.

La SEE peut se prévaloir de ses pouvoirs en matière de prise de participation pour un nombre de raisons, notamment :

- pour investir dans un projet *ad hoc* (mines, électricité, autoroutes à péage, satellites, etc.) dans le but de faire entrer des exportations canadiennes dans le projet;
- pour investir dans une société étrangère qui s'approvisionne en biens et services provenant du Canada;
- pour investir dans une coentreprise créée au Canada ou à l'étranger dans le but de générer des exportations canadiennes; ou
- pour effectuer un investissement direct dans une entreprise canadienne à vocation exportatrice (ou dans une filiale *ad hoc*) afin de soutenir l'accroissement des exportations canadiennes.

La SEE déclare qu'elle peut, par l'acquisition de titres de participation, aider ses clients en :

- réduisant (ou en éliminant) le montant des capitaux propres que le client devrait lui-même engager pour s'assurer un mandat d'exportation;
- les aidant à attirer et à accroître du financement des secteurs public et privé;
- comblant les lacunes de capitaux propres dans la structure financière d'un projet.

Nous croyons qu'une distinction s'impose entre l'acquisition de titres de participation directement liés aux opérations d'exportation (typiquement des prises de participation dans les projets) et les placements qui visent à soutenir indirectement les exportations ou à renforcer ou accroître la capacité d'exportation. Nous estimons également que la SEE devrait continuer à pouvoir acquérir directement des titres de participation dans les projets, tandis qu'elle ne pourrait effectuer les opérations du second type que par l'entremise d'une filiale spécialisée de financement, dont le fonctionnement reposerait sur des critères exclusivement commerciaux et qui appartiendrait à la SEE, soit en totalité soit conjointement avec d'autres partenaires.

Prise de participation dans des projets

À la lumière de l'évolution enregistrée dans le financement des infrastructures, où la dette souveraine a été abandonnée au profit du financement de projets à recours limité, nous considérons la prise de participation dans des projets comme un substitut de la dette souveraine traditionnelle, en particulier sur les marchés émergents. En fait, certains soutiendront que, dans le contexte d'un financement structuré où le risque est réduit, la prise de participation dans des projets présente, lorsqu'elle s'accompagne d'une claire stratégie de désengagement et d'une plus grande participation à la prise de décision, moins de risques que les titres de dette souverains non négociables, ainsi que le refinancement et les risques de rééchelonnement au sein du Club de Paris qui y sont associés. Par conséquent, nous ne voyons nullement la nécessité de restreindre la capacité de la SEE de prendre une participation minoritaire dans un projet sans l'approbation du gouvernement, si de tels investissements sont effectués dans le cadre d'une transaction liée aux exportations et satisfont au critère des retombées économiques pour le Canada.

Durant l'examen, on a fait valoir que le plafond de 10 millions de dollars canadiens fixé pour ce type d'investissements limite la capacité de la SEE de satisfaire les besoins en capitaux propres d'exportateurs qui présentent une soumission pour une exclusivité d'approvisionnement dans de très gros projets, en particulier ceux libellés en dollars américains. Dans de nombreux cas, les fournisseurs canadiens doivent convenir d'investir un montant considérable de capitaux propres dans une entité engagée dans un projet ad hoc pour obtenir des contrats d'approvisionnement. En raison du plafond fixé sur les placements de la SEE, le soutien en capitaux propres qu'octroie cette dernière est souvent presque négligeable par rapport à l'ampleur des besoins en capitaux du projet. Dans les situations où plusieurs exportateurs canadiens contribuent à l'approvisionnement d'un projet, la capacité d'investissement de la SEE se trouve encore davantage émiettée. En outre, la plupart des projets internationaux sont libellés en dollars américains. La baisse du dollar canadien par rapport au dollar américain a effrité la capacité de la SEE d'influencer plus efficacement, et dans le sens des intérêts du Canada, les décisions en matière d'approvisionnement.

On a également affirmé que, pour des raisons techniques, la limite de 25 % fixée à la participation en capital-actions de la SEE dans une entité ne fonctionne pas comme il avait été prévu à l'origine. Le problème est que ce plafond de 25 % prescrit par les Règlements est calculé sur la base du capital-actions de l'entité avant l'investissement et ne tient pas compte de l'effet de dilution de l'investissement de la SEE ou des autres investisseurs qui pourraient participer avec la SEE. Par conséquent, la limite efficace à la participation de la SEE peut varier d'une transaction à une autre. Nous ne croyons pas que cela était l'intention du législateur au moment où il a fixé ce plafond de 25 %.

Recommandations :

Que soit aboli le plafond de 10 millions de dollars fixé pour la prise directe de participation par la SEE dans le financement de projets à l'étranger.

Que le plafond de 25 % fixé pour la prise directe de participation par la SEE dans une entité soit calculé en fonction de l'intégralité de son effet de dilution une fois le placement et les investissements parallèles de co-commanditaires terminés.

Prise de participation hors projets

Les prises de participation dans des activités autres que les projets semblent relever de la partie de la mission de la SEE qui autorise cette dernière à exercer ses pouvoirs pour soutenir et promouvoir « indirectement » les exportations ou accroître la capacité du Canada à participer au commerce international ou à exploiter les débouchés qui existent sur les marchés internationaux. Certes, ce pouvoir n'a été exercé jusqu'ici que dans un petit nombre de transactions, mais il se présente à la SEE sur une base régulière des possibilités de prises de participation (en particulier des investissements intérieurs) que la Société doit rejeter parce qu'elles ne répondent pas à ses critères.

Les critères de la SEE sont énoncés dans ses Lignes directrices concernant le Programme du capital-actions, qui ont reçu l'appui du conseil d'administration. Ces lignes directrices, qui sont publiées, fixent les objectifs du programme de capital-actions de la SEE, ainsi que les critères généraux en matière d'investissements régissant les opérations potentielles (c.-à-d. l'évaluation du risque, le rendement des investissements, la stratégie de désengagement, les retombées économiques pour le Canada, etc.). Dans l'exercice de ce pouvoir, la SEE affirme qu'elle cherche à investir des capitaux dans les transactions qui génèrent des retombées directes, considérables et identifiables dans les secteurs liés à l'exportation et qu'elle vise également à exercer un effet multiplicateur sur ses investissements, de sorte que les retombées économiques quantifiables (tant les retombées immédiates que les retombées potentielles futures) excèdent du simple au double le montant investi par elle.

Le fait que ce pouvoir n'ait guère été exercé peut s'expliquer par un certain nombre de raisons, notamment :

- les restrictions quantitatives imposées par les Règlements et les démarches qu'il faut entreprendre auprès du gouvernement pour obtenir l'autorisation des transactions non conformes aux restrictions;
- le fait que le Canada possède des marchés de capitaux très développés et capables de financer les prises de participation publique, de fournir des capitaux de risques avant les émissions initiales d'actions et de financer des bailleurs de fonds;
- l'existence, aujourd'hui encore, d'un certain nombre d'autres programmes fédéraux et provinciaux visant précisément à suppléer aux insuffisances des sources privées de capitaux propres;

- les propres critères de la SEE qui restreignent les conditions d'admissibilité, ce qui indique une réticence (justifiable) de la SEE à aller trop loin dans la voie d'un soutien indirect illimité;
- les compétences complexes et l'approche différente requises pour ce type de service financier, que ne cultivent pas naturellement les institutions commerciales prêteuses comme la SEE.

Les pouvoirs conférés à la SEE en matière de prise de participation doivent également être examinés à la lumière des lignes directrices internationales. Bien que le *Consensus* ne contienne pas de lignes directrices applicables à ce type de soutien, celui-ci est toutefois assujéti à l'OMC. Afin d'éviter que l'on s'oppose à de tels investissements comme représentant des subventions interdites, la SEE doit s'assurer que les contributions ne se font pas selon des dispositions plus favorables que celles disponibles au bénéficiaire sur le marché privé. En ce qui a trait aux contributions financières sous forme de prise de participation, l'Accord SMC exige que les décisions en matière d'investissement soient conformes aux pratiques ordinaires d'investisseurs privés du pays en question. La meilleure façon de ce faire serait peut être de séparer les activités d'investissement sous forme de prise de participation de la SEE de ses activités traditionnelles, et de les mener par l'entremise d'une entité distincte fonctionnant sur une base purement commerciale.

Pour toutes les raisons qui précèdent, nous croyons que les pouvoirs en matière de prise de participation confiés à la SEE (autres que les prises de participation dans des projets) devraient être exercés exclusivement par l'entremise d'une filiale constituée à cette fin. Une telle entité pourrait mieux réaliser son but que le régime actuel de lignes directrices, de restrictions et d'approbations gouvernementales. Cette entité fonctionnerait strictement comme une entité commerciale de la « vitrine commerciale » de la SEE, serait assujéti à l'impôt et serait à but lucratif. Idéalement, la SEE exercerait un effet de levier sur ses prises de participation dans l'entité en y attirant également des partenaires du secteur privé. Une fois créée conformément aux critères approuvés par la SEE et le gouvernement, l'entité serait en mesure de fonctionner sans l'intervention du gouvernement ou l'approbation par ce dernier de certaines transactions particulières.

Bien qu'il n'entre pas dans le cadre du présent examen de définir les politiques d'investissement de cette future entité, nous avançons l'idée que ses pouvoirs devraient être assujétis au plafond actuel de 25 % fixé aux prises de participation de la SEE (compte tenu de l'effet de dilution). Elle devrait en outre avoir son propre conseil d'administration (notamment un certain nombre d'administrateurs indépendants) et elle devrait fonctionner de manière autonome et être assujéti à l'impôt.

Recommandation :

Que la Loi sur la SEE soit modifiée pour stipuler qu'à l'exception des prises de participation liées à des projets, la SEE devrait s'abstenir de prendre des participations si ce n'est par l'entremise d'une filiale constituée au Canada à cette fin et que le mandat et les opérations d'une telle filiale soient exposés dans des règlements adoptés en vertu de la Loi. Ces restrictions ne s'appliqueraient pas aux investissements faits par la SEE dans ses filiales ou des coentreprises qui sont elles-mêmes des sociétés de financement.

Filiales et coentreprises

Les modifications de 1993 autorisent la SEE à « obtenir la constitution, la dissolution ou la fusion de filiales ». Comme première initiative, la SEE a créé en 1995 une société de portefeuille filiale appelée Exinvest Inc. Cette filiale est autorisée à acquérir des droits dans d'autres entités dans le but de soutenir financièrement les ventes, conjointement avec le secteur privé, avec le secteur public ou avec les deux.

En dépit du peu de succès à mobiliser les exportations par l'entremise d'Exinvest, nous croyons que la SEE devrait conserver le droit de créer des filiales et de participer à des coentreprises. Les filiales et les coentreprises de la SEE devraient être seulement des sociétés de services financiers et chacune d'elles devrait en général se limiter à un seul type d'activités, par exemple les prises de participation, le crédit-bail, etc. Ces entités devraient fonctionner exclusivement sur une base commerciale, devraient avoir un mode de financement distinct, ne devraient pas recevoir un interfinancement de la SEE, et devraient être assujetties à l'impôt. Dans la mesure du possible et conformément au mandat qu'a la SEE de contribuer au développement de la capacité canadienne de financement des exportations, ces entités devraient démultiplier la participation financière et administrative de la SEE en faisant entrer en jeu des partenaires du secteur financier privé.

En vertu de la *Loi sur les banques*, une banque canadienne ne peut à l'heure actuelle participer directement à une coentreprise si elle détient, dans la société concernée, plus de 10 % des actions assorties de droit de vote ou 25 % de l'ensemble de l'avoir propre des actionnaires, à moins qu'elle ait le contrôle de l'entité. Pour faire un tel investissement, la banque doit obtenir l'approbation du ministre des Finances et du Surintendant des institutions financières. Nous pensons que cette disposition peut restreindre de manière indue la capacité des banques canadiennes de participer à des coentreprises de la SEE. Par conséquent, nous recommandons de modifier la *Loi sur les banques* pour abolir cette restriction.

Recommandation:

Que l'article 468 de la Loi sur les banques soit modifié pour exclure de sa portée l'intérêt de groupe financier d'une banque dans une personne morale dans laquelle la SEE a également un intérêt de groupe financier.

Crédit-bail

Les modifications de 1993 ont donné à la SEE le droit de prendre des participations directes ou d'acquérir des droits de propriété aux fins de réaliser des opérations de crédit-bail dans le cadre de son mandat. Ces pouvoirs ont été accordés à la Société pour lui permettre d'améliorer les perspectives des exportateurs canadiens sur les marchés étrangers, en particulier au chapitre des gros biens d'équipement, en comblant des lacunes au niveau des risques (p. ex. le programme de gestion des risques, le risque lié au preneur à bail) et en démultipliant l'investissement du secteur privé. Les activités de crédit-bail de la SEE sont assujetties aux Règlements qui obligent la Société à obtenir l'approbation du ministre du Commerce international et du ministre des Finances si :

- le bien faisant l'objet du contrat de crédit-bail doit être utilisé exclusivement au Canada;
- le contrat n'est pas conclu dans le but principal d'octroyer un financement;
- la SEE doit assurer, entre autres choses, le service et l'entretien de l'actif loué;
- la SEE n'a pas l'intention d'aliéner ses droits sur le bien durant le contrat de crédit-bail ou à son expiration;
- la transaction n'est pas structurée de manière à assurer le recouvrement intégral du coût de la transaction (c.-à-d. le coût en capital et les frais de financement);
- où lorsqu'aucune disposition contractuelle ne prévoit l'aliénation finale du bien concerné et si la valeur résiduelle estimative du bien (établie par la SEE) excédera 20 % du coût original d'acquisition de tous les biens.

La SEE a indiqué que, tout en reconnaissant la nature spécifique des divers risques associés à la structure des opérations de crédit-bail, elle applique les mêmes critères de crédit et les mêmes exigences en matière d'établissement des prix à ses transactions de crédit-bail qu'à toute autre opération de financement. Toutefois, elle n'a conclu jusqu'ici aucune opération de crédit-bail en qualité de donneur à bail.

Dans l'analyse effectuée en 1993, avant la modification de la *Loi sur la SEE*, la SEE avait indiqué que l'existence d'une capacité dans le domaine du crédit-bail pourrait profiter aux exportateurs dans toute une gamme de secteurs industriels, notamment les télécommunications, les mines, le pétrole et le gaz, la fabrication, l'aérospatiale et le transport en commun. Cependant, compte tenu du statut qu'a la SEE, de société d'État exonérée de l'impôt (les donneurs à bail utilisent en général les avantages fiscaux découlant de l'amortissement pour profiter des mécanismes économiques associés au crédit-bail) et des

contraintes opérationnelles imposées par les Règlements, la SEE n'a guère effectué jusqu'ici d'opérations de crédit-bail. Cela ne devrait pas surprendre, car la SEE avait elle-même prévu, en 1993, une croissance additionnelle de son volume d'activités attribuables au crédit-bail de 35 millions de dollars au plus sur les quatre premières années d'existence du programme.

En 1993, les principales forces que l'on percevait dans le droit donné à la Société de s'engager dans le crédit-bail résidaient dans la capacité de cette dernière de jouer, en tant que donneur à bail, un rôle de catalyseur et de démultiplier le capital-actions et la dette complémentaire du secteur privé. (Mentionnons en passant que la SEE avait déclaré en 1993 que la récession économique du début de la décennie avait considérablement réduit la liquidité du marché et la profondeur du capital-actions du donneur à bail, particulièrement au regard de transactions portant sur de gros biens d'équipement (p. ex. les aéronefs, le matériel de télécommunications, etc.). C'est pour cette raison que les exportateurs canadiens ont souvent eu des difficultés considérables à attirer des donneurs à bail, en particulier dans les opérations faisant appel à de nouvelles technologies, à des marchés qui n'ont pas encore fait leurs preuves et à des preneurs dont la solvabilité n'est pas de premier ordre.

Il semble que la SEE n'ait pas adopté une attitude proactive dans le domaine du crédit-bail. Les pouvoirs qu'elle a reçus dans ce domaine lui permettaient de renforcer ses capacités de financement et elle ne s'en est pas prévalu pour offrir aux exportateurs des formes de financement faites sur mesure, ni pour mettre sur pied des structures de financement innovatrices. Par exemple, le financement du crédit-bail n'est pas touché par les rééchelonnements du Club de Paris, ce qui rend cette option potentiellement attrayante sur certains marchés à risque élevé. En outre, le crédit-bail peut être préférable au financement par emprunts sur les marchés où il est difficile de prendre une sûreté sur les actifs financiers. Les pouvoirs octroyés à la SEE en matière de crédit-bail auraient pu l'aider à gérer ses actifs, dans les situations où la SEE a dû reprendre possession de biens financés par elle (p. ex. les aéronefs). Au lieu de réaliser les biens donnés en garantie en procédant à la vente pure et simple, la SEE pourrait envisager de donner à bail le bien concerné.

Le secteur du pétrole et du gaz naturel utilise beaucoup le crédit-bail pour financer ses avoirs en champs pétrolifères. Considérant le ralentissement que connaissent depuis quelques années les activités d'exploration en Amérique du Nord, il est décevant que la SEE n'ait pas recours aux pouvoirs qu'elle a reçus dans le domaine du crédit-bail pour permettre le redéploiement du matériel canadien dans certains pays en développement qui sont restés plus actifs. Lors des consultations avec les parties intéressées, on nous a indiqué que ce type d'opérations aurait été possible sur des marchés où la SEE était un fournisseur actif de services financiers.

Il semble que la SEE n'ait pas besoin du pouvoir de s'engager directement dans des opérations de crédit-bail. Comme c'est le cas pour les prises de participation, le crédit-bail exige des compétences et une méthodologie que ne développent pas naturellement les établissements de prêts ou d'assurances. En outre, il est peu probable qu'une entreprise exemptée du paiement de l'impôt mette sur pied un volet florissant d'opérations de crédit-bail. Par contre, il n'a pas été prouvé non plus que l'idée première de

la SEE, selon laquelle le crédit-bail sur biens d'équipement pourrait constituer une forme de soutien aux exportations canadiennes, n'est plus valide. La fusion récente de la Newcourt Credit Corporation avec une plus grosse société américaine de crédit-bail pourrait faire apparaître au Canada la nécessité d'une nouvelle entité canadienne spécialisée dans le crédit-bail et dont le mandat relève des exportations. Une entité de crédit-bail créée par la SEE et dotée d'une structure appropriée pourrait jouer un tel rôle. La contribution la plus précieuse que la SEE peut apporter dans les transactions de crédit-bail réside dans les compétences uniques qu'elle possède dans l'évaluation des risques étrangers. Pour toutes ces raisons, nous estimons que la SEE devrait conserver son droit d'effectuer du crédit-bail dans le but de soutenir directement les exportations canadiennes, mais qu'elle ne devrait le faire que par le biais d'une filiale de crédit-bail ou d'une coentreprise créée à cette fin. Les contraintes auxquelles cette entité serait assujettie devraient être exposées dans les Règlements et il faudrait abolir le pouvoir de contourner les Règlements avec l'assentiment du Ministre.

Recommandation :

Que la Loi sur la SEE soit modifiée pour interdire à la SEE d'effectuer du crédit-bail, sauf par l'entremise d'une filiale ou d'une coentreprise.

Financement intérieur

Une des modifications réclamées et obtenues par la SEE avec les modifications de 1993 a été la capacité de la SEE de renforcer ses capacités de financement préalable des exportations, c'est-à-dire de fournir directement des services de financement aux sociétés canadiennes en remplacement ou en plus du financement octroyé à un acheteur étranger.

Le droit d'offrir directement du financement aux sociétés canadiennes devait permettre à la SEE de combler une lacune dans les besoins de financement des exportations, quand un tel financement soutient directement ou indirectement une opération d'exportation et des opérations commerciales ou autres activités à l'étranger. Cependant, la SEE s'est aussi faite doter du pouvoir de conclure des transactions qui ne portent pas, directement ou indirectement, sur les activités hors du Canada. Pour ce faire, la SEE doit d'abord solliciter l'approbation du ministre du Commerce international et du ministre des Finances, comme l'exigent les Règlements.

Mais la SEE ne s'est pas encore prévalu de ce pouvoir afin d'épauler le type de transactions intérieures qui, selon la définition donnée dans les Règlements, exige l'approbation du Ministre. La SEE affirme que ce manque d'activité est dû à la réticence qu'ont les entreprises à s'empêtrer dans les procédures bureaucratiques exigées par les règlements actuels.

Prima facie, il est difficile de concevoir quelles failles du marché l'on avait en tête lorsqu'on a procédé aux amendements de 1993, et avons jugé bon de conférer à la SEE le pouvoir de financement intérieur. Cependant, au cours des consultations auprès des parties intéressées, nous avons observé qu'il existe une demande de financement qui n'est pas directement ou indirectement liée à des opérations étrangères, mais qui est plutôt liée à l'expansion de la capacité d'exportation. Par exemple, on observe une utilisation accrue du financement à recours limité et structures financières du genre «construire pour exportation primaire». Les commanditaires sont, paraît-il, confrontés aux limites de la profondeur du marché du financement à cause de la piètre connaissance que les prêteurs ont de l'industrie, de l'échéance des prêts, qui peut dépasser le niveau de confort des banques, et des plafonds auxquels est assujéti le secteur bancaire.

La SEE affirme pouvoir participer à de tels montages, comme elle le fait avec les emprunteurs internationaux, et elle pourrait encourager d'autres participants ou démultiplier leur capacité et accorder des modalités et une capacité suffisantes. Selon la SEE, si une usine est construite par une entreprise canadienne à l'étranger, son soutien s'obtient rapidement, ce qui peut, certains prétendent, donner lieu à une exportation d'emplois. De même, le soutien de la SEE est accessible aux concurrents étrangers de sociétés canadiennes construisant une usine à l'étranger, s'ils utilisent des biens et services canadiens dans l'expansion de leur usine.

La SEE prévoit que la demande de financement intérieur augmentera en période de ralentissement économique. La SEE devrait être en mesure de soutenir de telles transactions et exercer un effet de levier sur le soutien fourni par les banques.

Cependant, il ne conviendrait pas à notre avis d'abolir les contraintes contenues dans les Règlements qui visent à éviter que la SEE ne s'engage dans le financement intérieur en dehors de sa mission ou n'entre en concurrence avec des sources privées de financement intérieur. Nous notons également que les principales compétences de la SEE résident dans l'évaluation des risques étrangers plutôt que dans des risques intérieurs et qu'elle devrait par conséquent concentrer ses activités dans les domaines où sa présence apporte une plus grande contribution.

Recommandation :

Que le Règlement de la SEE soit modifié pour préciser de manière plus explicite le type de financement intérieur que la SEE peut octroyer, ainsi que les limites à ce pouvoir, et que le pouvoir du Ministre d'autoriser des transactions qui ne sont pas envisagées par les Règlements soit supprimé.

Assurance-crédit

Assurance-crédit intérieure

Parmi les nouveaux pouvoirs octroyés à la SEE dans le cadre des modifications de 1993, se trouve le droit de fournir des services intérieurs d'assurance-crédit. En 1993, l'octroi de ce droit avait suscité de vives controverses, qui persistent encore. De fait, cette question se trouvait encore au premier plan des controverses qui ont fait jour au cours du présent examen. Pour rendre justice aux arguments présentés dans un sens et dans l'autre sur cette question, nous avons jugé nécessaire de l'examiner de façon plus détaillée que les autres modifications apportées à la *Loi sur la SEE* en 1993. C'est pour cette raison que nous avons consacré le Chapitre 5 à l'examen des arguments favorables et défavorables au rôle de la SEE en ce qui a trait à l'assurance-crédit intérieure. Nos recommandations à ce sujet figurent également dans ce chapitre.

Limites sur la dette éventuelle de la SEE

Le paragraphe 10(3) de la *Loi sur la SEE* prévoit que la dette éventuelle totale de la SEE ayant trait aux assurances, aux garanties et aux instruments semblables, ne peut dépasser 15 milliards de dollars ou tout montant qui lui est supérieur prévu aux termes d'une loi d'affectation de crédits. Au 31 décembre 1998, la dette éventuelle de la Société s'élevait à 11,8 milliards de dollars (en 1997, elle était de 8,7 milliards de dollars). Bien que la SEE ne projette pas que la limite de 15 milliards de dollars pose un problème avant l'an 2001, toute sur-réalisation du volume du risque éventuel ou changement dans les proportions d'affaires en l'an 2000 pourrait pousser la SEE tout près de ses limites, voire même à les dépasser.

Cela peut être inquiétant, si l'on considère ce qui suit:

- Ordinairement, la SEE signe une ou deux polices d'assurance ou garanties très importantes chaque année et, vu sa proximité à sa limite, de telles transactions pourraient être limitées;
- Le volume d'affaires à court terme n'est publié que *post facto*, et il y a ainsi en moyenne de 200 à 300 millions de dollars en volume d'affaires non-rapportées à tout moment donné. À mesure que la SEE s'approche de sa limite, le risque éventuel inconnu découlant de ce volume d'affaires non-rapporté pourrait la rendre moins disposée à émettre de nouvelles polices.

Les polices d'assurance de la SEE préconisent un montant maximal du risque, exprimé en dollars. Pour les fins du calcul de la dette éventuelle des programmes à court terme, la SEE se fonde sur les déclarations d'utilisation des exportateurs comme la base, plutôt que le maximum de la police. Ainsi, le volume des risques engagés par la SEE grimperait jusqu'à la limite de 15 milliards de dollars si l'on se fondait sur le maximum des polices actuelles et échues n'ayant pas dépassées la date d'échéance pour les réclamations. Au fur et à mesure que l'on s'approche de cette limite, la capacité de la SEE d'émettre de nouveaux instruments sera restreinte afin de s'assurer que la limite ne soit pas dépassée.

Recommandation:

Que la Loi sur la SEE soit modifiée pour hausser la limite maximale de la dette éventuelle de la SEE prévue par le paragraphe 10(3), à un niveau jugé suffisant par la SEE et le Ministère des Finances, afin d'éviter tout risque que la SEE atteigne sa limite à cet égard.

Conformément à cette recommandation, il serait utile de songer à reformuler l'énoncé de la limite pour le rendre plus moderne et pour qu'il reflète les meilleures pratiques industrielles quant au contrôle et à la vérification des risques associés aux programmes comportant des dettes éventuelles.

Les points de vue des exportateurs sur l'utilisation par la SEE de son mandat

Un examen du mandat de la SEE et des modifications à apporter à ses pouvoirs commerciaux ne peut être entrepris sans tenir compte du point de vue des parties intéressées.

Les consultations auprès des parties intéressées, qui a formé une partie importante du présent examen, ainsi que les réunions avec les groupes d'intérêt et le sondage, ont confirmé que la SEE utilise son mandat de manière efficace pour soutenir les exportateurs canadiens. Il existe, parmi ces derniers, un haut taux de satisfaction au sujet de la SEE et de l'approche qu'elle a adoptée pour stimuler la croissance des exportations canadiennes.

Dans l'ensemble, on s'accorde à reconnaître que l'autonomie financière et l'orientation commerciale de la SEE jouent en faveur des exportateurs canadiens. Ces derniers ont indiqué clairement que la SEE devrait rester à l'abri de toutes les contraintes instituées par voie de règlement et de tout contrôle gouvernemental de ses opérations. On s'entend pour affirmer que la force de la SEE réside dans sa souplesse et sa capacité d'adapter ses opérations à l'évolution de la conjoncture économique internationale. Nous avons vu un grand nombre d'exportateurs attribuer directement leur succès ou même leur participation aux exportations à l'existence de la SEE et du soutien qu'elle leur a octroyé. Cela est particulièrement important dans le contexte économique actuel, où l'appétit du secteur privé sur de nombreux marchés étrangers s'amenuise et où le crédit à l'exportation devient de plus en plus difficile à obtenir.

Les exportateurs font également une évaluation positive de l'approche de la SEE orientée vers le client. Un grand nombre d'entre eux ont établi des relations de travail avec les représentants régionaux de la SEE avec lesquels ils traitent sur une base journalière dans le cadre de leurs opérations quotidiennes. Les exportateurs accordent une importance spéciale à la capacité de la SEE de mettre à leur disposition des renseignements complexes et pertinents sur les marchés étrangers. Ils ont également formulé des commentaires sur les conseils éclairés que la SEE leur donne et sur la créativité dont fait preuve cette

dernière dans la préparation de montages financiers attrayants. Le haut calibre des employés de la SEE et l'étendue de leurs connaissances des marchés étrangers et des options de financement ont été régulièrement soulignés durant les consultations auprès des parties intéressées. Les divers programmes que la SEE a mis en oeuvre pour aider les exportateurs, en dehors des simples services de financement ou d'assurance, ont été également mentionnés durant le processus de consultation. Nous avons recueilli un grand nombre de commentaires favorables, par exemple au sujet des séminaires « Parlons risque » offerts par la SEE et la publication distribuée dans le cadre de cette activité, qui contient un examen franc de la conjoncture des marchés de divers pays. De nouveaux exportateurs se fient dans une large mesure à ces évaluations dans la planification des stratégies et des priorités de leur société.

Les produits d'assurance de la SEE sont utilisés par un grand nombre d'exportateurs, qui sont généralement satisfaits de ces services. Dans le domaine de l'assurance-crédit, la plupart des clients utilisent presque exclusivement les produits de la SEE. Une plus faible proportion utilise l'assurance-risques politiques de la SEE; toutefois, le niveau de satisfaction est également élevé chez ceux qui le font. Si les exportateurs donnent une cote élevée à la SEE pour ses services d'assurance et s'ils apprécient les avantages du guichet unique et la fourniture d'assurance intérieure, les assureurs canadiens et les sociétés d'affacturage ne manquent pas de critiquer la concurrence que leur fait la SEE.

Les exportateurs accordent une grande priorité à la concentration continue de la SEE sur les marchés émergents. Certains ont fait valoir que l'appétit du risque chez la SEE est parfois insuffisante et ne leur permet pas de percer certains marchés, mais ils reconnaissent que la Société doit faire preuve de mesure dans le choix de ses projets pour conserver son autonomie financière et sa viabilité au point de vue commercial.

Nous avons pris connaissance de diverses suggestions relatives aux améliorations qui pourraient être apportées à l'avenir à la SEE. Un grand nombre de gros exportateurs ont souligné qu'il faudrait accroître les pouvoirs de la SEE dans le domaine de la prise de participation. La plupart d'entre eux soutiennent également l'idée d'une coopération continue de la SEE avec les autres OCE et les institutions financières dans des grands projets et ils se disent en faveur d'une plus grande démultiplication du financement et de la participation de la SEE à des consortiums internationaux. En dépit des suggestions faites par les exportateurs au sujet d'une plus grande coopération entre la SEE et les banques, il est presque universellement admis que la SEE constitue un important substitut aux banques canadiennes, dont l'appétit du risque tend à être tempéré par une approche beaucoup plus sélective.

Un certain nombre d'exportateurs et d'experts se sont dits préoccupés de la capacité de la SEE de continuer à maintenir un personnel spécialisé sous l'échelle salariale gouvernementale et face à la concurrence des institutions financières du secteur privé et les exportateurs. En effet, bon nombre des témoins ayant comparu devant l'examen au nom d'exportateurs et d'institutions financières étaient des anciens de la SEE! Bien que cela soit une question interne relevant du conseil d'administration, nous le mentionnons dans le but de souligner l'importance qu'accordent la plupart des parties intéressées à la capacité de la SEE d'attirer et de retenir un personnel de haut calibre.

Nous avons entendu certaines critiques selon lesquelles la SEE ne réagit pas adéquatement aux besoins et aux préoccupations de certains secteurs d'exportation. D'aucuns se préoccupent du fait que la base d'actif des industries de services ne soit pas suffisante pour la SEE et que les secteurs de l'éducation, des services juridiques, du génie et de la consultation ne soient pas bien servis par la SEE dans leurs activités d'exportation. (En particulier, certains sont préoccupés du fait que la SEE n'a pas exercé son influence sur le choix de conseillers juridiques afin de promouvoir les services juridiques canadiens dans les projets internationaux.) Des commentaires similaires ont été formulés au sujet du secteur agricole.

Toutefois, en dépit de certaines critiques, il est clair que la SEE donne de la crédibilité et fournit un soutien aux exportateurs canadiens à l'étranger et leur permet de devenir (ou de rester) compétitifs à l'échelle mondiale. Les exportateurs admettent que la SEE devrait conserver son orientation axée sur le client et rester à l'abri des contraintes gouvernementales si elle doit continuer à satisfaire les besoins des exportateurs canadiens. Il se dégage des consultations que la SEE a utilisé son orientation commerciale pour se consacrer aux exportateurs canadiens dans la conception des services spécifiques qu'elle offre, et qu'en général elle répond aux besoins du milieu des exportations.

Conclusion

Cinq ans après l'entrée en vigueur des modifications apportées à la loi qui la régit, la SEE constitue une institution financière dynamique et innovatrice, qui offre des services de pointe qui soutiennent bien la concurrence internationale. La SEE a été louée par les OCE de certains autres pays qui envient son orientation commerciale, son caractère innovateur et la faculté qu'elle a de fonctionner librement en marge des nombreuses contraintes gouvernementales auxquelles sont confrontées les autres OCE. La SEE est néanmoins très différente des institutions financières du secteur privé qu'elle concurrence (et avec lesquelles elle coopère). La Société est mue par sa mission de soutenir et de promouvoir les exportations canadiennes, tandis que les institutions financières du secteur privé sont plutôt motivées par la nécessité de générer un profit pour leurs actionnaires. La SEE est un acteur prospère qui a son créneau dans la grande industrie des services financiers et qui jouit d'un solide appui et de la loyauté de ses clients, les exportateurs canadiens.

Le plus grand défi auquel seront confrontés la SEE et le gouvernement, à l'égard de la mission et des pouvoirs commerciaux de la Société, sera de concilier les forces intérieures et internationales qui poussent la Société, d'une part, vers une orientation commerciale encore plus grande et une plus grande innovation et, d'autre part, la discipline internationale et les responsabilités d'organisme public dont le poids s'accroît de plus en plus et qui tendent à entraîner la SEE dans la direction tout à fait opposée.

Chapitre 5

Assurance-crédit intérieure

Introduction

LE POUVOIR LE PLUS CONTROVERSÉ ACCORDÉ À LA SEE PAR LES MODIFICATIONS DE 1993 EST LE POUVOIR D'OFFRIR DE L'ASSURANCE-CRÉDIT POUR LES CRÉANCES CANADIENNES (CI-APRÈS, L'ASSURANCE-CRÉDIT INTÉRIEURE) AUX COMPAGNIES AYANT UN SEUIL MINIME D'EXPORTATIONS. L'OPPOSITION QU'AVAIT SUSCITÉE EN 1993 LE NOUVEAU POUVOIR NE S'EST PAS DÉMENTIE DEPUIS LORS ET A ÉTÉ, EN FAIT, AU PREMIER PLAN DES QUESTIONS LES PLUS DIFFICILES QUI SONT RESSORTIES DU PRÉSENT EXAMEN.

La SEE offre depuis longtemps une assurance sur les créances étrangères aux exportateurs canadiens. L'importance de ce service ne fait aucun doute. Entre autres avantages notables, l'assurance-crédit permet aux exportateurs de maintenir leur trésorerie, de protéger les éléments de leur bilan et de renforcer leur capacité à obtenir un fonds de roulement et du financement.

Arguments en faveur du pouvoir de la SEE d'offrir de l'assurance-crédit intérieure

En réponse à la très forte demande de la part des exportateurs canadiens (et malgré de fortes pressions d'opposition), la *Loi sur la SEE* a été modifiée en 1993 pour permettre à la SEE d'offrir également aux exportateurs de l'assurance-crédit sur leurs créances au Canada. On a avancé les arguments suivants en faveur de cette décision :

- en 1993, l'accès à l'assurance-crédit intérieure était limité, et de nombreux secteurs du marché n'étaient pas du tout couverts;
- un certain nombre d'exportateurs préfèrent nettement l'aspect pratique d'un « guichet unique » plutôt que d'obtenir et d'administrer deux polices d'assurance-crédit;
- les pertes subies au Canada par un exportateur canadien peuvent avoir des effets aussi catastrophiques sur le plan financier que les pertes éprouvées à l'étranger et peuvent tout aussi bien nuire à la capacité d'exportation de l'entreprise;
- les petits exportateurs ont un accès très limité à l'assurance-crédit intérieure ou à des produits semblables.

Nous avons évalué ces arguments et en avons trouvé certains très convaincants et d'autres qui ne le sont pas. Il ne fait aucun doute que les exportateurs ont largement appuyé ce nouveau pouvoir et en ont bénéficié. Mais cela en soi n'est pas une justification nécessairement suffisante pour que la SEE offre ce service. Il est certain qu'il existe de nombreuses mesures d'encouragement, de programmes et

d'avantages que les exportateurs aimeraient recevoir. Mais il faut qu'il y ait une raison convaincante pour que ce service soit offert par une société d'État, en particulier lorsque le secteur privé est actif et risque de se voir écarter, et particulièrement lorsqu'il n'est pas certain que cette activité soit exploitée de façon rentable.

L'argument du guichet unique

À notre avis, l'argument en faveur du guichet unique n'est pas très convaincant, en particulier si l'on peut montrer que la présence de la SEE sur ce marché gêne la croissance de l'offre de ce service par le secteur privé. Au mieux, l'argument peut être valable pour deux catégories d'exportateurs :

- les petits exportateurs, qui peuvent ne pas avoir accès à ce genre de service dans le secteur privé et pour qui le fardeau de l'administration de deux polices distinctes est susceptible de nuire à leur compétitivité;
- les exportateurs de n'importe quelle taille dont les ventes au pays sont marginales et pour lesquels il serait trop malaisé de maintenir des polices distinctes.

Les grandes entreprises ayant des ventes importantes au Canada devraient pouvoir obtenir de l'assurance-crédit à l'égard de leurs créances au pays sur le marché privé. Pour ces entreprises, le fardeau du maintien de deux polices représente un inconvénient qui n'est pas suffisamment lourd pour justifier d'écarter le rôle du secteur privé.

L'argument des pertes subies au pays

Pour l'exportateur canadien, il ne fait guère de différence que les pertes de créances résultent du marché intérieur ou étranger. Mais cela en soi n'est pas un argument en faveur de l'offre de l'assurance-crédit intérieure par la SEE. On peut avancer le même argument à l'égard de tous les types d'assurance, comme le vol, l'incendie, la propriété et le décès ainsi que les polices d'assurance-responsabilité. Cela n'est pertinent seulement par rapport à d'autres facteurs, comme le fait de savoir si l'exportateur peut accéder autrement à l'assurance sur les créances au pays ou si cela impose un fardeau administratif indu en forçant l'entreprise à souscrire deux polices distinctes. Si ce service est disponible ailleurs et s'il n'est pas déraisonnable de demander à l'exportateur d'obtenir cette police du secteur privé, on peut s'attendre à ce qu'une entreprise se protège contre les pertes subies au pays.

Disponibilité de l'assurance-crédit intérieure pour les petits exportateurs

D'après les témoignages reçus au cours de l'examen, il semble que les petits exportateurs ne soient pas bien desservis par le secteur privé en ce qui concerne l'assurance-crédit intérieure. La prime minimum de certains assureurs privés serait de l'ordre de 20 000 dollars. À cet égard, il est intéressant de noter que 65 % des clients de la SEE paient une prime qui ne dépasse pas 2 500 dollars. Le Bureau d'assurance du Canada a indiqué que ses membres pourraient fournir immédiatement de l'assurance-crédit intérieure à tous les clients de la SEE pour ce produit, y compris les petits exportateurs, selon des taux et un service comparables. Bien que cela soit encourageant, cette déclaration semble incompatible avec l'argument que font les assureurs privés, à l'effet qu'ils ne sont pas prêts à entrer sur le marché

canadien du fait que la SEE détient des avantages tels que le secteur privé ne peut pas lui faire concurrence avec ce produit en termes de prix et de services. Il reste que le marché canadien en ce qui concerne ce produit n'est pas desservi de façon suffisante. Il est donc difficile d'admettre que les assureurs privés ne puissent pas pénétrer ce marché en raison de la présence de la SEE.

Il semble que certains secteurs, en particulier les biens de consommation et le bois, soient en fait bien desservis par le secteur privé; le bois par les assureurs-crédits et les biens de consommation par le secteur de l'affacturage, ce dernier secteur offrant un service semblable à l'assurance-crédit, c'est-à-dire la garantie de crédit. Ce sujet sera traité plus loin.

Incidences sur le secteur privé

L'examen s'est attardé sur les préoccupations soulevées par les représentants des assureurs-crédit privés et le secteur de l'affacturage sur le fait que la SEE empiète sur les marchés de leurs membres.

Nous avons reçu des mémoires détaillés de la part du Bureau d'assurance du Canada et de l'Association canadienne des affacturiers. Les deux organismes sont également intervenus directement lors des consultations auprès des parties intéressées à Toronto. Plusieurs réunions ont eu lieu à Ottawa avec des représentants des deux organismes pour poursuivre le dialogue.

Les assureurs-crédits privés font directement concurrence à la SEE en ce qui concerne l'assurance-crédit à court terme. Pour le moment, il n'y a que quelques entreprises d'assurance privées étrangères offrant ce service au Canada : la American Credit Indemnity (ACI) aux États-Unis, une partie du groupe français Euler; la Gerling Global d'Allemagne, la American Insurance Group (AIG) des États-Unis et la Continental (CNA), également des États-Unis. La ACI est le leader de ce marché. Aucune compagnie d'assurance canadienne privée n'est actuellement active sur ce marché.

En plus de ces assureurs privés, le secteur de l'affacturage, qui est actif ici depuis le début du siècle, offre un produit semblable, c'est-à-dire des garanties de crédit. Appartenant et étant totalement exploité par des intérêts canadiens, le secteur de l'affacturage dessert les petites et moyennes entreprises, concentrées dans l'industrie des biens de consommation, surtout les vêtements et le textile. Les garanties de crédit et l'assurance-crédit sont fondamentalement différentes, bien qu'elles servent le même objectif et, en ce sens, les sociétés d'affacturage, les assureurs-crédits privés et la SEE se font tous concurrence.

Les mémoires des assureurs privés et des sociétés d'affacturages ont porté essentiellement sur le fait que la SEE, en tant que société d'État, bénéficie d'avantages concurrentiels importants. Ils avancent donc que les assureurs privés subissent des pertes en faveur de l'organisme gouvernemental et que d'autres acteurs privés ne veulent pas entrer sur le marché de l'assurance-crédit.

Les avantages concurrentiels particuliers qui favorisent la SEE, selon le BAC et l'Association canadienne des affactureurs sont notamment les suivants :

- la SEE est réassurée par le gouvernement du Canada sans frais, alors que les assureurs privés doivent payer une réassurance privée moyennant des frais importants;
- la SEE ne paie pas de primes ni d'impôts;
- la SEE ne paie pas de dividendes au gouvernement et n'est pas obligée de dégager un rendement sur l'investissement pour les actionnaires;
- la SEE n'est pas soumise aux obligations réglementaires et de rapports financiers imposés aux assureurs privés par les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux;
- la SEE n'a pas besoin de détenir de réserves bancaires aussi importantes pour les créances assurées, ce qui rend la police de la SEE plus intéressante pour les banques aux dépens du secteur privé;
- la SEE reçoit des revenus importants du gouvernement du Canada pour gérer le Compte du Canada.

L'Association canadienne des affactureurs estime que la SEE est trop laxiste, accordant de l'assurance-crédit à des comptes douteux que le secteur privé ne couvrirait pas. On a avancé que cela nuit au secteur privé. On a également dit que la SEE commercialise de façon dynamique son assurance-crédit intérieure et qu'elle exige des clients qui recherchent ce service d'y inclure la totalité de leurs créances dans la police.

Le BAC en particulier prétend que même s'il était auparavant nécessaire d'avoir un mécanisme soutenu par le gouvernement pour assurer les créances étrangères, ce rôle peut maintenant être assumé par le secteur privé. Les sociétés d'affacturage soulèvent la question de savoir s'il existe un lien véritable entre le mandat de la SEE à l'égard de l'appui aux exportations et l'octroi de l'assurance-crédit pour les créances canadiennes. Les deux groupes soulignent que la SEE devrait combler les lacunes plutôt que de concurrencer le secteur privé.

Évaluation des préoccupations du secteur privé

La SEE fait-elle concurrence induite au secteur privé?

Un courtier en assurance-crédit spécialisé qui a participé à l'examen a fait la louange de l'assurance-crédit intérieure de la SEE. On a noté que les prix de la SEE se comparent à ceux exigés par les assureurs privés et que les avantages qu'elle présente sont en fait la supériorité de ses services et sa réponse aux demandes d'indemnisation. La SEE est considérée comme un organisme équitable, rapide et efficace. Mais nous notons que le service est fonction du prix et que le fait que les prix de la SEE sont généralement conformes à ceux des assureurs privés n'indique pas en soi que la SEE ne détient pas un avantage concurrentiel sur le secteur privé.

Alors que la SEE peut emprunter au taux du gouvernement canadien, ces emprunts servent à l'exploitation de ses activités de prêts à moyen et à long terme. La SEE n'emprunte pas pour financer ses opérations d'assurance-crédit à court terme; celles-ci sont financées par des primes et les intérêts sur les provisions pour indemnisation, les avoirs connexes et les bénéfices non répartis.

Alors que la SEE n'est pas assujettie aux mêmes règles et exigences en matière de production de rapports que les assureurs privés, elle est tenue de rendre compte de sa gestion, conformément à sa loi habilitante et à la *LGFP*, et par l'entremise du présent examen et de ceux qui se feront à l'avenir.

La SEE ne verse pas actuellement de dividendes à son actionnaire, le gouvernement du Canada, et ne paie ni primes ni impôts. La SEE fait remarquer que les montants de ses primes sont comparables à ceux des assureurs du secteur privé ou plus élevés et que le fait qu'elle soit exonérée d'impôt ne lui confère pas d'avantages. Mais comme nous l'avons déjà vu, la SEE fait concurrence à l'égard des services plutôt que des primes et le fait qu'elle ne paie pas d'impôts ni de dividendes constitue certainement un avantage concurrentiel par rapport au secteur privé.

À notre avis, la couverture plus large de la SEE et son appétit du risque ne signifient pas qu'elle accorde son crédit à des conditions plus faciles. Tout semble indiquer que c'est la qualité de ses services et sa manière de traiter les demandes d'indemnisations qui constituent les principales raisons de sa popularité.

Il ne semble pas non plus que la SEE ait commercialisé ses produits de façon énergique. L'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada déclare que les résultats de sa recherche vont dans ce sens. La SEE ne demande pas aux clients qui utilisent l'assurance-crédit à l'exportation d'assurer leurs créances au Canada avec elle. L'assurance-crédit intérieure est une option qui peut être demandée en plus de la police d'assurance-crédit de base à l'exportation. Il est vrai que la SEE n'assure pas seulement une partie des créances des clients; elle demande un étalement du risque et ne peut pas permettre aux clients de n'assurer que les créances qu'ils estiment douteuses.

Alors que la SEE n'est pas techniquement réassurée par le gouvernement du Canada, comme le prétend le secteur privé, la réalité est qu'elle n'en a pas besoin car elle est soutenue par Sa Majesté. Cela lui donne un avantage concurrentiel.

Cela dit, les assureurs privés minent leur propre argument, à savoir que la SEE leur fait une concurrence injuste, en laissant entendre qu'ils pourraient satisfaire les besoins actuels des clients de la SEE à des prix comparables.

Mais surtout, il reste que le marché canadien n'est pas suffisamment desservi. Il ne fait aucun doute qu'il existe d'importantes possibilités et une part de marché considérable à prendre par les assureurs privés et les sociétés d'affacturage.

Selon les estimations de la SEE, le marché potentiel assurable des créances à court terme au Canada est de l'ordre de 139 milliards de dollars. Les assureurs privés estiment que le marché potentiel est de 250 milliards. En 1997, seulement 17 milliards de dollars de ce marché potentiel étaient assurés par la SEE ou les assureurs privés; la pénétration du marché est donc d'un maigre 7 % (selon les chiffres des assureurs privés) à 12 % (selon les chiffres de la SEE). En 1997, les assureurs privés couvraient 88 % du marché intérieur assuré, alors que la SEE fournissait 12 % de la couverture totale (selon le volume d'activités plutôt que les primes encaissées).

Mais ces chiffres ne peuvent être étudiés isolément puisque l'assurance-crédit et l'affacturage se sont toujours concentrés dans certains secteurs. Au Canada, la foresterie et les biens de consommation représentent 51,4 % des volumes assurés. La pénétration du marché, ainsi que la part qu'y détient la SEE, est importante dans ces secteurs.

Cependant, l'assurance-crédit prend de l'expansion et continuera de croître à l'intérieur et au-delà des secteurs traditionnels qui utilisent ce produit ou les garanties de crédit offertes par les sociétés d'affacturage. La pénétration du marché de l'assurance-crédit, comme nous l'avons déjà vu, se situe entre 7 et 12 % seulement au Canada, alors qu'en Europe 40 % des créances sont assurées. Bien que cette situation s'explique par des raisons historiques, cela montre bien qu'il reste encore possible d'accroître la pénétration du marché au Canada. Même si elle est encore très faible, la pénétration du marché de l'assurance-crédit par tous les intervenants a augmenté régulièrement depuis 1993, soit de 300 % entre 1994 et 1997. Pendant cette période, les primes acquises par les assureurs privés ont augmenté de 260 %.

Bien que l'on ne puisse pas établir concrètement les causes de cette augmentation, il y a lieu de noter que celle-ci coïncide avec l'entrée de la SEE sur le marché de l'assurance-crédit intérieure. Il est donc possible que la présence de la SEE ait en fait sensibilisé le Canada aux avantages de l'assurance-crédit et a donc aidé le marché à croître pour tous les intervenants. De même, depuis 1993, plusieurs filiales de certains des grands assureurs-crédits étrangers sont entrées sur le marché canadien.

La SEE bénéficie de certains avantages concurrentiels par rapport aux assureurs-crédits privés et aux sociétés d'affacturage. Mais dans l'ensemble, il ne semble pas que la présence de la SEE sur le marché de l'assurance des créances gêne considérablement la croissance et le développement de l'offre de l'assurance-crédit par un secteur privé compétitif.

Cela ne veut pas dire que la SEE ne concurrence pas les assureurs-crédits privés ou les sociétés d'affacturage, de même qu'elle ne retire pas au secteur privé des occasions qu'il gagnerait ou maintiendrait autrement. Alors que la SEE comble certainement des lacunes dans certains secteurs du marché, toutes ses activités ne sont pas de cette nature. Mais limiter les activités de la SEE aux portefeuilles qui ne sont pas jugés assurables par le secteur privé ne serait pas conforme à l'obligation d'autonomie financière qui lui est faite.

Opinions des parties intéressées

Selon le sondage Environics, la plupart des répondants favorisaient l'offre continue d'une assurance sur les créances canadiennes aux exportateurs canadiens qui assurent également leurs comptes d'exportations à la SEE : 40 % soutiennent fortement l'offre continue de ce service, 34 % le soutiennent plus ou moins alors que 14 % y sont plutôt opposés et 7 % fortement opposés.

Seulement 21 % des exportateurs interrogés sont d'accord (3 % fortement et 18 % plus ou moins) avec la proposition que les assureurs-crédits privés ont la capacité de répondre aux besoins d'assurance-crédit des entreprises canadiennes, alors que 57 % n'étaient pas d'accord (35 % plutôt et 22 % fortement).

L'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada s'est prononcé en faveur à ce que la SEE continue d'offrir l'assurance-crédit intérieure, soulignant que les procédures simplifiées et le concept de « guichet unique » que permet ce pouvoir sont un atout important qui peut aider les exportateurs à maintenir leur niveau d'excellence sur les marchés nationaux et internationaux. L'AMEC a fait savoir que, selon ses recherches, ses membres qui utilisent ce produit sont « satisfaits de la SEE et choisissent de continuer de faire affaires avec elle, même après avoir étudié les autres possibilités offertes sur le marché ». Ces recherches révèlent également que cette préférence pour l'assurance-crédit intérieure de la SEE se fonde sur le service plutôt que sur le prix.

Conclusions

Nous croyons qu'il est prématuré de retirer la SEE du marché de l'assurance-crédit au pays. Il ne semble pas qu'il existe un secteur privé suffisamment dynamique pour prendre la relève et garantir la disponibilité de cet important produit pour les exportateurs canadiens.¹⁷ Il est également intéressant de noter que les assureurs-crédit privés qui exercent leurs activités au Canada appartiennent à des intérêts étrangers et ne sont pas basés au Canada, les décisions concernant les limites de risque étant donc prises à l'étranger. Il y a lieu de croire également qu'une décision d'assurance prise en Europe par le siège social de la MIA pourrait involontairement favoriser des projets européens, ne serait-ce qu'en raison de la proximité des exportateurs en cause et de la bonne connaissance que l'assureur a de ces exportateurs.

Il demeure toutefois nécessaire de justifier la présence de la SEE dans le secteur de l'assurance-crédit intérieure par rapport au rôle que joue la Société dans le cadre de la politique publique visant à soutenir et à faire progresser les exportations. À cet égard, l'assurance-crédit intérieure de la SEE doit être limitée aux exportateurs. Les Règlements actuels exigent que 15 % des ventes totales d'une entreprise correspondent à des exportations ou que ses ventes à l'exportation ne représentent pas moins de 5 millions de dollars par an. Cette formule soulève quelques questions.

17. Mémoire soumis par Clive Aston, courtier indépendant en assurance-crédit.

Premièrement, la formule établit une discrimination à l'encontre du petit exportateur, le client même que ce service est censé viser. L'entreprise dont les ventes s'élèvent à 35 millions de dollars au plus doit afficher au moins un pourcentage d'exportation de 15%. Une entreprise dont les ventes sont plus élevées n'est pas obligée d'exporter autant en proportion de ses ventes totales selon la règle des 5 millions de dollars en exportations. Par exemple, une entreprise dont le chiffre d'affaires est de 1 milliard de dollars a besoin d'exporter uniquement 0,05 % de ses ventes pour satisfaire au critère d'« exportateur », alors que la PME doit atteindre le seuil de 15 %.

Selon nous, cela contredit la logique qui sous-tend l'offre du service. Les gros exportateurs devraient pouvoir assumer le fardeau administratif que représente la tenue de deux polices; ils sont également moins sensibles à l'impact d'une perte sur les créances canadiennes. Ces mêmes entreprises sont également plus susceptibles d'attirer le secteur privé. Par conséquent, elles devraient consacrer un pourcentage plus élevé de leurs ventes aux exportations pour justifier la possibilité de bénéficier de l'assurance-crédit intérieure.

La deuxième préoccupation a trait à la question de savoir si le seuil de 15% lui-même est une mesure suffisamment juste des ventes d'une entreprise pour que celle-ci soit considérée comme un « exportateur ». On a déjà avancé, en particulier à l'égard des grandes entreprises, que ce chiffre est trop faible, compte tenu des réalités du marché actuelles. Le seuil exact est naturellement subjectif. Toutefois, nous recommandons d'en faire un examen plus approfondi pour en évaluer la pertinence. Les petites entreprises qui sont clairement en mesure de devenir des exportatrices dynamiques devraient bénéficier d'une plus grande latitude. Cette latitude existe déjà dans une certaine mesure, du fait que l'assurance-crédit de la SEE peut être offerte à une entreprise qui ne répond pas aux critères établis d'« exportateur », avec l'approbation du ministre des Finances. Cependant, le critère relatif à l'exercice de cette souplesse devrait être officialisé et peut-être décentralisé.

Expansion de la capacité canadienne et concurrence

Comme nous l'avons déjà vu, la SEE devrait agir en tant que catalyseur pour le développement du marché canadien de l'assurance-crédit et en assurer l'offre. La SEE pourrait notamment conclure un partenariat avec un ou plusieurs assureurs privés afin d'offrir une seule police aux exportateurs canadiens en matière d'assurance-crédit intérieure et étrangère. On conserverait ainsi l'avantage du guichet unique pour les exportateurs canadiens tout en créant la capacité canadienne pour ce service. Il ne serait pas nécessaire d'imposer un pourcentage minimum de ventes à l'exportation dans le cadre de ce produit.

L'objectif ultime de ce partenariat ou arrangement serait de faire sortir la SEE des secteurs du marché dont peut se charger adéquatement le secteur privé. À moyen et long terme, le rôle de la SEE pourrait être idéalement limité à la réassurance des risques à moyen et long terme et des marchés présentant un risque élevé. Cependant, cela ne sera possible que si le secteur privé fait la preuve de sa volonté d'entrer de façon déterminée sur ce marché.

Des partenariats semblables pourraient être établis avec les sociétés d'affacturage canadiennes. Plus particulièrement, une entente permettant aux sociétés d'affacturage d'offrir l'assurance-crédit à l'exportation de la SEE contribuerait à retenir des clients qui pourraient autrement (et le font souvent semble-t-il) confier leurs activités à des sociétés d'affacturage des États-Unis lorsqu'ils deviennent de gros exportateurs.

Livraison du produit

Nous croyons que la SEE devrait promouvoir le marketing et la disponibilité de ses produits d'assurance-crédit en se servant des vastes réseaux des banques commerciales. La loi actuelle sur les banques canadiennes permet aux banques de vendre de l'assurance-crédit pour les exportations, et cela devrait être maintenu et quelque peu élargi pour tenir compte de la partie des créances intérieures de la police d'assurance-crédit. La SEE doit en fait collaborer avec les banques pour qu'elles encouragent leurs succursales à faire connaître et faire la promotion de ce produit, tout comme les banques le font actuellement à l'égard de l'assurance-hypothèque de la SCHL (Société canadienne d'hypothèques et de logement). Nous nous rendons compte que cela représente un défi dans la mesure où les gérants de banques ont déjà une longue liste de produits bancaires, dont beaucoup sont sous-utilisés. De plus, le fait qu'il n'existe que 75 000 entreprises exportatrices pourrait limiter l'intérêt des banques à investir dans la promotion de ce produit. Toutefois, nous croyons que cela devrait faire partie d'un partenariat renouvelé entre la SEE et le secteur financier canadien afin de renforcer la capacité du pays à soutenir le commerce international.

Recommandations :

Que le Règlement de la SEE relatif à la définition d'un exportateur canadien aux fins de l'admissibilité aux produits d'assurance de la SEE soit modifié comme suit :

Supprimer le seuil de 5 millions de dollars en ventes à l'exportation;

Remplacer le seuil actuel de 15 % par une échelle qui exigerait une plus grande proportion des ventes à l'exportation pour rester admissible au titre d'« exportateur » comme suit :

<i>Ventes totales</i>	<i>Proportion d'exportations</i>
<i>Jusqu'à 25 millions de dollars</i>	<i>15 %</i>
<i>25 à 50 millions</i>	<i>25 %</i>
<i>50 à 75 millions</i>	<i>50 %</i>
<i>75 à 100 millions</i>	<i>75 %</i>
<i>Plus de 100 millions</i>	<i>90 %</i>

La souplesse aux deux extrémités de l'échelle devrait être maintenue; plus particulièrement, la SEE devrait offrir des services sur une base commerciale aux entreprises dont au moins 10 % de leurs ventes sont des exportations, s'il peut être prouvé que le secteur privé ne peut pas répondre aux besoins de l'entreprise au Canada.

La SEE devrait établir un partenariat avec le secteur privé au Canada pour offrir une seule police d'assurance-crédit afin de développer le marché, créer la capacité du secteur privé canadien et éventuellement se retirer du marché canadien de l'assurance-crédit à court terme.

La SEE devrait collaborer avec les banques canadiennes pour promouvoir la vente des produits de l'assurance-crédit par l'entremise du réseau des succursales des banques canadiennes. La définition de « assurance-crédit » devrait être modifiée dans les Règlement de la Loi sur les banques à cette fin.

Chapitre 6

Participation des banques au financement à moyen terme du commerce extérieur

Introduction

DANS CE CHAPITRE, NOUS EXAMINONS LE RÔLE DES BANQUES CANADIENNES DANS LE SECTEUR DU FINANCEMENT À MOYEN TERME DU COMMERCE EXTÉRIEUR ET PLUS PARTICULIÈREMENT LA QUESTION DE SAVOIR SI UN CADRE DE GARANTIE DES PRÊTS ASSUJETTIS AUX RÈGLES DU *CONSENSUS* « BÉNÉFICIAIRE D'UN SOUTIEN PUBLIC » DEVRAIT ÊTRE MIS À LEUR DISPOSITION, COMME C'EST LE CAS DANS LA PLUPART DES AUTRES PAYS.

Un des sous-thèmes importants de cette étude est le lien entre la SEE et le secteur financier intérieur. Les chapitres 2, 4 et 5 portent sur les divers aspects des liens entre la SEE et les banques canadiennes. Le chapitre 2 décrit un certain nombre d'activités menées en collaboration par la SEE et les banques et dont certaines donnent de très bons résultats et d'autres (comme le MARG) ont été décevantes. Le chapitre 4 contient un certain nombre de propositions visant une plus grande collaboration entre la SEE et les banques, en particulier en ce qui concerne les initiatives stratégiques de création de capacités. Le chapitre 5 recommande la distribution de certains produits d'assurance de la SEE par l'intermédiaire des vastes réseaux de succursales bancaires.

Ce thème se poursuit au Chapitre 7 qui traite des opportunités particulières qui pourraient permettre à la SEE de jouer un rôle de catalyseur. Nous pensons que la SEE pourrait utiliser les avantages dont elle jouit et son savoir-faire pour favoriser une plus grande participation des banques au financement des projets. Nous analysons également les avantages susceptibles de découler d'un partage des évaluations de risques-pays entre la SEE et ces établissements. Nous mentionnons également que l'on pourrait offrir aux caisses de retraite et aux banques une participation directe dans la SEE sous forme de capital-actions.

Au Chapitre 3, nous faisons remarquer que la structure même du système financier canadien a eu une grande influence sur la participation relativement limitée des banques canadiennes au financement des exportations et des projets. Nous soulignons qu'en raison de l'interdiction des liens de propriété entre les banques canadiennes et les entreprises industrielles et commerciales, les exportateurs canadiens ne bénéficient pas du même soutien pour leurs activités internationales que les sociétés européennes et japonaises, par exemple, qui font partie de conglomerats comprenant normalement une grande banque internationale. Nous faisons remarquer qu'au fil des ans, ces banques ont acquis un savoir-faire international sur les marchés en suivant leurs entreprises commerciales et industrielles « soeurs » dans ces marchés et que, dans le contexte de l'évolution récente, cette situation s'est inversée. Étant donné la priorité accordée au financement, les banques internationales tendent à « sortir » les exportations et les exportateurs de leur pays d'origine pour les intégrer à leurs projets internationaux.

Dans ce contexte, on constate un facteur qui, plus que tout autre, a façonné les rapports entre la SEE et les banques canadiennes et qui constitue une pomme de discorde pour les banques depuis de nombreuses années : la SEE ne fournit pas un cadre de garantie pour les prêts à moyen terme prévu au *Consensus* (bénéficiant d'un soutien public) et semblable à celui offert par la plupart des autres OCE.

Contexte

En mai 1994, les ministres du Commerce international, de l'Industrie et des Finances ont rencontré les PDG de plusieurs banques canadiennes afin de discuter du rôle que peuvent jouer les banques pour soutenir les exportations et les petites entreprises. Cette rencontre leur a permis entre autres de s'entendre sur la création d'un partenariat pour le financement à moyen et à long terme des exportateurs canadiens, en particulier des PME, en se fondant sur les trois principes suivants :

- Les intérêts des exportateurs canadiens sont prioritaires. La participation des institutions financières doit permettre d'augmenter le financement accordé aux exportateurs à des conditions plus compétitives. Les exportateurs devraient pouvoir toujours opérer un choix lors de toutes leurs transactions de soutien financier entre la SEE et les institutions financières.
- Cela ne doit pas entraîner de coûts supplémentaires pour le Trésor.
- Le partage du risque entre les institutions financières et la SEE est essentiel au partenariat et doit tenir compte des réalités du marché.

Le financement international à moyen et à long terme (2 ou 3 ans et plus) peut être divisé de bien des façons, notamment entre financement du commerce extérieur et financement des projets. Le financement du commerce international, dans un contexte à moyen et à long terme, désigne généralement le financement des exportations de biens d'équipement où le financement doit tenir compte dans une certaine mesure de la vie utile de l'équipement et pourrait englober ou concurrencer par exemple le crédit-bail. Ce financement est plus risqué que le financement à court terme (1 ou 2 ans et moins) et est géré différemment (prêts ou contrats de crédit-bail plutôt que lettres de crédit). Le financement des projets concerne les projets d'immobilisations à moyenne et grande échelle (mines, infrastructure, etc.) Normalement, ces opérations sont plus importantes, font intervenir plusieurs partenaires et, souvent, des types différents d'instruments financiers correspondant aux différents degrés de risque (capital-actions/dette subordonnée, dette prioritaire) ainsi que la participation des OCE et des IFI aux plus grands projets. Les grands projets comprennent presque toujours des exportations de biens d'équipement.

Une autre façon de différencier les types de financement à moyen et à long terme est de les diviser entre financement « structuré » et prêts à terme traditionnels. Le financement structuré désigne des moyens originaux de structurer le financement afin d'éliminer ou d'atténuer les risques associés à la structure de financement traditionnelle. La croissance rapide de cette forme de financement s'explique par le fait que depuis les crises financières qu'ont connues les gouvernements il y a dix ans, on a de moins en

moins recours aux garanties de l'État. La réalisation des projets et la mise en place des infrastructures dépend maintenant dans une plus grande mesure du financement structuré du secteur privé. Dans le financement traditionnel des exportations de biens d'équipement, l'État donnait sa garantie pour le financement à long terme. La diminution des garanties publiques s'est accompagnée d'une augmentation correspondante du recours aux méthodes de financement structuré dans le secteur des exportations de biens d'équipement. Les banques créent normalement de petites équipes de professionnels spécialisés et très compétents qui s'occupent de cet aspect de leurs activités, et ce, séparément de leurs autres opérations de financement à court terme.

La nouvelle terminologie utilisée pour décrire le marché rend compte des changements réels qu'ont connus les capacités institutionnelles. Il y a dix ans, les activités de prêt de la SEE représentaient 80 % des prêts garantis par l'État et 20 % de prêts commerciaux - actuellement la proportion est de 30 % pour les prêts aux États et 70 % pour le commercial. La SEE se considère maintenant comme un prêteur essentiellement commercial ou offrant un financement structuré car elle ne dépend plus autant des garanties de l'État. La SEE estime que c'est sa nouvelle capacité à fournir un financement structuré, et non son statut de société d'État, qui en a fait un intervenant majeur, particulièrement dans le secteur des exportations traditionnelles de biens d'équipement et de financement de projets.

La SEE est reconnue comme une banque de financement des exportations et un assureur très compétent et bien géré, apprécié par ses clients, respectée par les prêteurs et les assureurs commerciaux, et peut-être même envié par d'autres OCE. Il est cependant essentiel d'encourager d'autres institutions financières au Canada à participer aux marchés de l'assurance et du financement du crédit à l'exportation. La SEE a collaboré à la création de nombreux produits qui aident d'autres institutions financières à offrir des services d'exportation. À cet égard, on peut faire les observations suivantes :

- Elle a contribué à l'établissement de NORTHSTAR Financement du Commerce International qui offre un financement à moyen terme aux PME exportatrices, en particulier pour la vente des biens d'équipement.
- Tous les produits d'assurance de la SEE peuvent contribuer à encourager la participation d'autres institutions financières au marché des exportations; l'assurance- risques politiques est essentielle au commerce avec de nombreux pays en développement.
- Le financement à court terme, normalement sous la forme de lettres de crédit et de garanties de créances, est généralement garanti par des créances et autres actifs liquides et représente un important produit de base pour la plupart des banques. L'assurance-crédit documentaire permet aux banques commerciales de se protéger contre le risque à l'aide d'une lettre de crédit.
- L'apparente volonté de la SEE de collaborer davantage avec les banques est illustrée par deux produits, qui n'ont toutefois eu qu'une application décevante, c'est-à-dire le programme Garantie générale sur les créances (MARG) et une garantie spéciale à l'égard du financement à moyen terme, qui permet aux banques commerciales d'obtenir une garantie allant jusqu'à 75 % des 85 % du contenu canadien pouvant être garanti en vertu des règles du *Consensus* de l'OCDE.

La SEE a souligné sa participation au financement de projets avec les banques et celles-ci en ont également fait état. Les cas de collaboration ont rapidement augmenté. Ces opérations font appel à des partenariats car :

- elles sont généralement de grande envergure. Aucune institution ne tient à détenir tous les actifs à elle seule;
- elles font intervenir généralement différents types d'instruments. Il y a une formule acceptable pour chacun;
- la participation de la SEE, ainsi que d'autres OCE et IFI, à un projet est avantageuse même sans une garantie publique, car les gouvernements hôtes risquent moins de se trouver en défaut de paiement, de manipuler les avoirs des projets ou de tolérer un comportement semblable chez d'autres, si des organismes officiels interviennent. Les prêteurs commerciaux arrivent beaucoup plus facilement à mettre en commun ou à vendre les avoirs détenus dans le cadre de ces projets.

Mais au cours des consultations menées dans le cadre de l'examen, le milieu des banques canadiennes, notamment certaines filiales de banques étrangères, a exprimé ses préoccupations au sujet du financement du commerce extérieur à moyen terme, en particulier l'absence d'un programme de garantie qui leur apporterait un appui comparable à celui que reçoivent des banques d'autres pays de la part de leur OCE pour le commerce à moyen terme. De plus, les banques disent ne pas pouvoir concurrencer la SEE qui, en tant que société d'État et de mandataire de Sa Majesté, emprunte au coût de financement du gouvernement et ne paie ni impôts ni dividendes. Elles prétendent que l'absence de règles du jeu uniformes les dissuade fortement d'investir leurs capitaux dans ce segment du marché, tout au moins pour leurs opérations canadiennes. C'est essentiellement le même genre d'argument qui avait été avancé par les banques en 1993 au cours du débat sur la révision de la Loi. Le gouvernement avait alors répondu par un ensemble de principes que les banques avaient apparemment acceptés mais qui finalement n'ont pas donné lieu à l'élaboration d'un programme qu'elles ont jugé attrayant - sans doute parce qu'ils n'établissaient pas des règles du jeu semblables à celles des autres pays.

Les exportateurs ont confirmé au cours des consultations que les banques commerciales canadiennes ne sont pas une source importante de financement du commerce et des projets à moyen terme (bien qu'il y ait eu certaines différences d'opinions sur la portée de la participation des banques au financement des projets à l'extérieur de l'Amérique du Nord ou des pays de l'OCDE). Les banques en conviennent, tout au moins en ce qui concerne le financement du commerce extérieur à moyen terme. Par conséquent, la SEE est devenue le principal acteur du secteur du financement du commerce extérieur à moyen et à long terme sur le marché.

Nous craignons que cette structure du marché ne parvienne pas à mobiliser toute la capacité bancaire nécessaire au Canada pour répondre aux besoins de financement à moyen terme des exportateurs. Notre principale crainte est que l'on perde ainsi des occasions intéressantes.

Par contre, la SEE est un organisme efficace et innovateur, unique en son genre parmi les OCE et qui appuie les exportations sans nécessiter de l'affectation de crédits gouvernementaux annuels. La SEE a également établi des relations de coopération très poussées avec les banques et autres institutions financières dans la plupart des secteurs, y compris le financement de projets. Par conséquent, toute réforme devrait viser à encourager une plus grande participation des banques sans modifier les règles du jeu ni nuire à la SEE.

Pourquoi l'absence des banques est préoccupante

Comme on l'a vu au chapitre 3, aucun autre pays de l'OCDE ne dépend du commerce au même degré que le Canada, et cette dépendance s'accélère à mesure que la réduction des obstacles au commerce et à l'investissement ouvre les marchés du Canada à une concurrence accrue et oblige les Canadiens à se positionner sur les marchés mondiaux. Les produits de financement du commerce à court terme, en particulier les lettres de crédit et les instruments connexes, sont largement offerts par les banques canadiennes. Les produits d'assurance de la SEE, en particulier l'assurance sur les créances et l'assurance-crédit documentaire, complètent les services bancaires commerciaux.

Plusieurs des banques ont également créé des réseaux internationaux composés d'agences, de bureaux de représentants, de filiales, de portefeuilles d'actions dans des banques étrangères et des banques correspondantes. Ces réseaux devraient également aider les fournisseurs canadiens dans le domaine du financement à moyen terme et des projets, mais ce n'est pas le cas.

Les bureaux internationaux des banques devraient être une source importante de renseignements sur les possibilités commerciales internationales et les risques que représentent les biens d'équipement et les projets. Au moyen de leurs agences et de leurs bureaux de représentants à l'étranger, les banques maintiennent une présence permanente sur les marchés où la plupart des exportateurs canadiens ne peuvent pas se permettre d'établir des bureaux. Par exemple, la Banque de Nouvelle-Écosse a presque 1 500 succursales et bureaux dans 50 pays, avec une concentration particulièrement forte dans les Caraïbes. En dehors du Canada et des États-Unis, la CIBC (Marché mondial) a 12 bureaux et la Banque Royale 23. Les banques étrangères exerçant leurs activités au Canada sont également liées à des réseaux internationaux encore plus importants.

- Au cours des consultations, une grande banque internationale possédant une succursale canadienne a expliqué comment ses succursales sont organisées pour aider les importateurs à acheter leurs biens dans le monde entier. La succursale dans le pays d'importation recherche des déclarations d'intérêt de la part d'autres succursales de la banque dans le monde. Chaque succursale du réseau étudie sa liste des exportateurs auprès desquels des biens pourraient être obtenus et présente une offre à la succursale importatrice, y compris le financement et le soutien de l'OCE le cas échéant. Le processus est généralement très rapide et facilité par les OCE qui présentent une liste de conditions, ce qui permet une préparation rapide de la soumission sans qu'on ait à négocier avec eux.

- Ce processus fonctionne assez bien au Canada pour les biens financés à court terme, mais n'est pas aussi efficace pour les biens exigeant un financement à moyen terme avec le soutien de l'OCE.

Les réseaux des banques, selon ces dernières, ne fonctionnent pas de façon aussi efficace qu'ils le pourraient pour produire de l'information sur les occasions d'affaires s'offrant aux exportateurs de biens d'équipement canadiens et aux promoteurs de projets, car les banques commerciales, tout au moins dans le cadre de leurs activités canadiennes, ne sont pas des joueurs actifs dans le financement de ces biens. Malheureusement, l'ampleur du problème est difficile à évaluer, car il prend la forme d'occasions perdues du fait que les banques, qui peuvent être au courant des transactions, les financent dans d'autres pays si un soutien public est nécessaire. Le Canada peut perdre également des transactions susceptibles d'un financement bancaire (celles qui n'exigent pas de garantie), si celles-ci sont importantes et requièrent la création d'un consortium international. Les consortiums financiers sont normalement réalisées par l'intermédiaire d'un grand centre bancaire international et, du fait que les services intérieurs des banques canadiennes sont moins actifs dans ce marché, il leur est difficile de diriger d'importants consortiums, et la SEE risque d'être moins souvent invitée à participer à ce type d'opérations, car elle n'est pas présente dans ces centres. Autrement dit, il peut exister une capacité précieuse de « montage d'opérations » qui n'est pas exploitée ou dont on ne tire pas profit si elle existe.

Une étude récente d'Industrie Canada donne à penser que les banques choisissent de soutenir des projets présentant peu de risques et suivent généralement des institutions financières étrangères dans des projets plutôt que de se faire les « champions de l'approvisionnement et de la commandite canadiens »¹⁸. Les institutions financières canadiennes ne sont généralement pas des chefs de file dans le financement de projets internationaux d'IPP qui intéressent les entreprises canadiennes.

La SEE a reconnu qu'elle devait établir une forte présence sur les marchés étrangers. Mais les banques ont fait valoir au cours des consultations que la SEE ne peut pas s'attendre à concurrencer leurs réseaux de bureaux déjà établis à l'étranger. Les banques aimeraient mieux un accord de collaboration selon lequel la SEE utiliserait de façon plus efficace les installations des banques à l'étranger.

Les banques ont également noté qu'il est difficile d'inviter la SEE à participer à leurs réseaux d'information internationaux tant qu'elle leur fait une concurrence directe pour le financement des opérations, car elles ne peuvent pas concurrencer les OCE. Au cours des consultations, une banque commerciale a fait remarquer qu'elle avait perdu un prêt important aux mains de la SEE après avoir terminé les préparations, car la SEE pouvait offrir de meilleures conditions en fournissant directement les fonds plutôt qu'en passant par une banque. Cela décourage fortement la collaboration des banques avec la SEE dans ce type de transactions.

18. Industrie Canada, *Gagner dans les marchés mondiaux des infrastructures*, 1998

Explication de l'absence des banques commerciales dans le financement du commerce extérieur à moyen terme

Certains observateurs, y compris la SEE, ont cherché à expliquer la participation limitée des banques commerciales canadiennes aux marchés à moyen terme en faisant remarquer qu'elles sont très rentables au Canada dans le marché intérieur relativement bien protégé, et souhaitent éviter les plus grands risques associés au financement à l'étranger. Elles sont motivées par le profit et placent leurs capitaux là où ils peuvent obtenir les meilleurs rendements. Tel que noté au Chapitre 7, la SEE détient un avantage important en ce qui concerne la capacité d'évaluation des risques-pays.

En réalité, les banques commerciales canadiennes sont très actives sur le marché du financement du commerce extérieur à moyen terme, mais essentiellement par le biais de leurs opérations étrangères lorsqu'elles peuvent profiter du soutien d'OCE comme la Eximbank aux États-Unis. En fait, selon les « tables des ligues » de 1998, qui classent les 200 plus grandes banques mondiales en fonction de leurs activités financières internationales, les cinq grandes banques du Canada figurent toutes dans les 50 premières en tant qu'« arrangeurs » et dans les 70 premières en tant que « fournisseurs » (voir tableau ci-dessous). Les arrangeurs sont les institutions qui organisent des opérations qui seront réalisées par un consortium. Les données sur les arrangeurs que l'on trouve dans le tableau indiquent le montant brut des opérations et non le montant figurant aux livres des arrangeurs. Les données sur les bailleurs de fonds correspondent aux montants indiqués dans les livres des banques et donnent une meilleure idée des risques que prennent les banques. Malheureusement, les données ne distinguent pas entre les opérations d'exportation de biens d'équipement et le financement de projets. Elles sont également largement fondées sur de l'information publique (ou tout au moins de l'information que les banques choisissent de publier) et ne rendent donc pas compte suffisamment des opérations qui ne nécessitent pas la création d'un consortium - en général les transactions d'exportation ordinaires.

Tableau 6-1 – Activités de financement internationales des banques canadiennes

1998 (M \$US)	Arrangeur		Fournisseur	
	Rang	Montant	Rang	Montant
Toronto-Dominion	19	758	63	178
Marchés mondiaux CIBC	20	749	42	292
Banque de Nouvelle-Écosse	29	570	26	505
Banque de Montréal	34	397	34	370
Banque Royale	38	339	52	212
SEE	47	250	67	176

Source : Compilé à partir des tables des ligues publiées et fournies à l'Examen par la Banque de Nouvelle-Écosse

Les banques interviennent sur ce marché surtout par le biais de leurs opérations étrangères, car elles ont besoin d'installer leurs équipes spécialisées là où se font les opérations les plus importantes. Le coût du maintien de cette capacité peut être assuré par un volume suffisant d'affaires, et le Canada est un marché relativement petit. Mais les banques canadiennes prétendent qu'elles peuvent également obtenir un rendement supérieur en installant des succursales dans les pays étrangers et en travaillant avec des OCE étrangers.

Les pays étrangers garantissent le financement aux banques commerciales pour de nombreux projets par l'intermédiaire de leur OCE. Les banques qui bénéficient de ces arrangements prétendent obtenir de meilleurs rendements que dans le cadre du système canadien de soutien aux exportations. Cela encourage les banques à installer leurs compétences dans les pays où elles peuvent profiter d'un appui financier plus intéressant et où elles sont plus proches des centres de constitution de consortiums financiers.

La méthode canadienne de soutien au financement du commerce extérieur diffère de celle d'autres pays. Tous les OCE, y compris la SEE, doivent respecter les règles du *Consensus* de l'OCDE, l'accord international sur les règles régissant le financement du commerce extérieur et des projets. En vertu de ces règles, le financement des exportations ou des projets peut être garanti par un gouvernement jusqu'à une limite de 85 % du coût des biens et des services exportés vers les pays approuvés. Les 15 % restants du coût des exportateurs, ainsi que les coûts « locaux » engagés dans le pays importateur (normalement environ 25 % du coût total dans le cas des projets d'infrastructure étrangers) doivent être financés sans garantie de l'État.

Dans les pays autres que le Canada, les banques commerciales financent généralement la totalité du crédit à l'exportation avec une garantie de 85 % du financement pour le contenu exporté offerte par l'OCE du pays exportateur. La tranche dite « commerciale » ou non garantie est généralement à plus court terme - trois à cinq ans - et le rendement de la banque serait, par exemple, de 3 à 5 % pour un pays à risque relativement élevé. La tranche garantie pourrait être à plus long terme - par exemple 10 ans, et le rendement pour la banque, selon l'OCE, serait de 20 à 100 points de base et calculé sur la portion garantie. (Il y a eu récemment au moins un cas à la Eximbank où le rendement de la banque a été seulement de 5 points de base - la concurrence réduit la marge de la banque). Le coût pour l'emprunteur serait la marge de la banque majorée des frais de garantie de l'OCE et du coût du financement de la banque (normalement le LIBOR).

En 1995, la SEE a élaboré deux accords-cadres pour offrir aux banques des garanties leur permettant de concurrencer d'autres OCE, mais ils ont été très peu utilisés, car les banques prétendent qu'elles ne sont pas sur un pied d'égalité par rapport aux arrangements offerts par d'autres OCE. Elles prétendent qu'elles ne peuvent donc pas être compétitives en partenariat avec la SEE - elles s'engagent plutôt dans des opérations nécessitant l'appui d'un OCE, par le biais d'OCE étrangers, et ce aux dépens des exportateurs canadiens. (Un tel argument est valide dans la mesure où les banques sont une source de commerce d'exportation dont les exportateurs ne sauraient autrement bénéficier - une affirmation que

font les banques mais qui est difficile à vérifier. La SEE et certains exportateurs semblent sceptiques à ce sujet. Par contre, la SEE prétend vouloir établir une présence internationale en se fondant sur l'argument que cela peut être une source efficace de débouchés).

Selon les banques, le premier accord-cadre visait à soutenir les petites entreprises (moins de 10 millions de dollars de chiffre d'affaires). Le deuxième accord était destiné aux petites entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel de plus de 10 millions de dollars. Les deux accords sont assez semblables et fonctionnent essentiellement comme suit. La SEE garantit 60 à 75 % des 85 % d'un prêt qui peut être garanti par un organisme public selon les règles du *Consensus*. Autrement dit, la garantie maximale sera de 64 % pour une banque qui est partenaire de la SEE, tandis qu'elle pourrait aller jusqu'à 85 % si elle était accordée par un autre OCE. Mais en vertu de l'accord avec la SEE, les banques ne sont pas autorisées généralement à faire un profit sur la portion garantie dont le terme est plus long que la tranche commerciale. Si, par exemple, la tranche commerciale est pour une durée de trois ans, alors que la tranche garantie est de 10 ans, les banques ne peuvent pas normalement faire de profit sur la différence de sept ans, même si elles financent le prêt pendant cette période¹⁹. Les banques estiment qu'un modeste rendement est possible sur cette tranche avec la garantie d'autres OCE. Selon nous, il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les banques financent la tranche garantie du prêt sans aucune redevance, puisque la garantie elle-même engage un certain niveau de risque, aussi faible soit-il.

Selon les banques, les primes de risque de la SEE sont également plus élevés que ceux d'autres OCE dans la mesure où la SEE partage 50 % des frais de structuration imposés par les banques. Les banques affirment que cet arrangement n'est pas concurrentiel par rapport à ce que peuvent leur offrir d'autres OCE. Elles ajoutent également que, dans certains cas, l'exportateur canadien peut payer des taux plus élevés que ce qu'il paierait dans des conditions semblables à un OCE étranger. Dans d'autres pays, la marge sur la portion garantie du prêt est réduite par la concurrence entre les banques à des niveaux très faibles, et le taux imposé à l'emprunteur est un mélange de ce taux et de celui de la tranche commerciale. Il n'est pas certain que le taux réclamé par la SEE sur un prêt qu'elle finance totalement serait aussi bas que celui-là - c'est seulement si elle était en concurrence avec d'autres OCE que cela serait possible. Les banques font également remarquer que c'est la concurrence qui les empêche de faire des profits excessifs sur la partie garantie - ou d'ailleurs sur l'ensemble du prêt.

En résumé, les banques estiment que la méthode canadienne n'est pas concurrentielle par rapport aux opérations relevant de la règle du *Consensus* car elles doivent affecter proportionnellement une plus grande part de leur capital de risque à une transaction donnée que les banques étrangères ont à le faire en vertu de leur régime de soutien. Les banques prétendent qu'elles obtiennent un taux de rendement inférieur en raison des restrictions qu'impose le mécanisme de la SEE. Comme un observateur l'a fait remarquer, non seulement les banques canadiennes n'ont pas accès aux garanties pour les opérations régies par les règles du *Consensus* de la même façon que leurs concurrents étrangers, elles doivent également concurrencer leur propre OCE dans leurs opérations commerciales.

19. La justification de la SEE est que du fait que le prêt est garanti, la banque n'a pas besoin d'un mécanisme d'appui pour le capital de risque et tout rendement positif représenterait un transfert injustifié de la SEE aux banques.

Si le Canada souhaite obtenir une plus grande participation des banques commerciales dans ce domaine, celles-ci prétendent qu'il faudra réduire ou éliminer les différences entre les profits qu'elles peuvent faire selon le système canadien de crédit bénéficiant d'un soutien public et celui que permettent les systèmes étrangers. Les banques soutiennent que s'il existait un système de garantie concurrentiel au Canada, elles pourraient non seulement accroître le commerce d'exportation au Canada mais également la capacité financière. La SEE conteste cette dernière affirmation - elle note que dans la mesure où le commerce d'exportation est garanti, c'est la SEE ou le contribuable qui assure la capacité financière. Les banques répondent que l'on ne doit pas négliger les 15 % de toutes les transactions auxquelles elles affectent du capital de risque et que, d'autre part, elles contribuent souvent au financement des coûts locaux dans les pays hôtes.

Vers une solution

Bien des gens diront que les banques canadiennes sont les dernières à avoir besoin d'un soutien public. Ils noteront également l'existence d'un excellent créneau inexploité pour le financement bancaire à moyen terme. Si les banques étaient effectivement prêtes à s'engager dans le financement structuré international à moyen terme, elles pourraient être plus concurrentielles sur ce marché, comme le sont un certain nombre de grandes banques internationales. Si le volume de leurs activités était plus important et si elles avaient au Canada des équipes dynamiques de financement structuré, il serait plus facile de justifier l'idée de leur confier des opérations régies par le *Consensus* par l'entremise de garanties gouvernementales.

Même s'il est souhaitable d'encourager une plus grande participation des banques commerciales au financement du commerce, il n'est pas souhaitable de modifier fondamentalement le mode d'exploitation de la SEE ni de saper sa viabilité financière. L'objectif est d'encourager une plus grande participation des banques commerciales, en particulier de tirer profit de leurs réseaux internationaux tout en renforçant les capacités totales du financement commercial à moyen terme au Canada. Idéalement, toute adaptation devrait viser l'accroissement des opérations assujetties aux règles du *Consensus* et de faire davantage participer les banques au financement commercial à moyen terme (non appuyé), sans priver la SEE d'une partie de son chiffre d'affaires.

La SEE ne dépend pas des crédits annuels du gouvernement. L'autonomie financière a été un des grands objectifs du gouvernement pour la SEE et reste un but important.

La SEE est fortement appuyée par les grands exportateurs canadiens. Les prêteurs commerciaux et les assureurs-crédit lui reconnaissent sa compétence et son utilité. D'autres OCE reconnaissent apparemment les avantages de son mode d'exploitation. Le public ne serait pas en faveur d'un profond remaniement du mode d'exploitation de la SEE.

- La SEE est reconnue comme un « centre d'excellence » pour le financement du commerce au Canada - son personnel est très compétent, innovateur et assure un service rapide et de bonne qualité.

- La SEE offre sous un même toit un service efficace, alors que d'autres OCE exigent au minimum deux étapes d'approbation, une par la banque et l'autre par l'OCE lui-même.
- La SEE ne dépend pas du contribuable pour financer ses activités. Le gouvernement, notamment, ne lui verse pas de subventions pour compenser le plus bas niveau de ses taux d'intérêt comme le font d'autres gouvernements²⁰.

La méthode des prêts directs de la SEE a donné de bons résultats au Canada dans le nouveau contexte international. En tant que prêteur direct, la SEE a acquis un savoir-faire de renommée mondiale en matière de diligence raisonnable et de financement structuré. D'autres OCE, qui sont beaucoup plus passifs en tant que garants, piétinent derrière elle. Le mode de fonctionnement de la SEE est donc très bien adapté au nouvel environnement plus complexe dans lequel elle fonctionne.

Du fait qu'elle est liée aux opérations relevant du *Consensus*, la question du choix entre l'octroi de garanties ou de prêts directs revêt moins d'importance, en raison de certaines des tendances internationales indiquées plus haut. Il faut se rappeler que, de plus en plus, les activités de la SEE sont poursuivies selon des conditions commerciales dans lesquelles la SEE et les banques se font concurrence ou collaborent dans un marché dynamique.

En dernier lieu, la question la plus importante est de savoir si l'on peut modifier le régime actuel pour :

- desservir les exportateurs canadiens;
- démultiplier la capacité des banques d'accroître leur volume d'activités;
- accroître la capacité globale de financement structuré à moyen terme;
- favoriser l'acquisition d'un savoir-faire en financement structuré par les banques canadiennes au Canada.

Nous avons étudié les moyens par lesquels on pourrait encourager la SEE à établir des mécanismes de garantie qui stimuleraient efficacement la participation des banques au financement commercial à moyen terme. Même si nous ne négligeons pas cette possibilité, nous croyons qu'il serait difficile d'atteindre un consensus entre la SEE et les banques et qu'il serait presque impossible d'appliquer un tel mécanisme dans la pratique. Il est particulièrement important de noter que la SEE et les banques entrent en concurrence (théoriquement tout au moins) dans les 70 % des opérations de la SEE qui sont de nature commerciale. Lorsqu'une opération commence, on ne sait pas si elle sera classée comme un crédit bénéficiant d'un soutien public ou comme une transaction commerciale. On ne le détermine que lorsque l'opération est structurée et que son prix est établi. Cela en soi rend très difficile l'administration d'un cadre de garantie lorsque le garant est potentiellement le prêteur direct. Par exemple, une banque pourrait amener une transaction à la SEE pour obtenir un soutien officiel sous forme de garantie. La SEE pourrait dire qu'il s'agit d'une opération relevant des règles du *Consensus* et refuser la garantie, auquel cas la banque serait obligée de refuser l'octroi. La SEE pourrait alors restructurer la transaction pour en faire une opération commerciale qui lui conviendrait et l'offrir directement au client. Les banques

20. Certains observateurs ont fait remarquer que le Canada n'était pas plus protégé que les autres pays de la crise de la dette internationale d'il y a dix ans - mais que les pertes ont été inscrites sur les livres du gouvernement plutôt que sur ceux de la SEE. Certains autres OCE ont établi de très importantes provisions pour couvrir ces pertes.

qualifieraient naturellement cette concurrence de déloyale et seraient très réticentes à proposer d'autres affaires à la SEE. Autrement dit, un cadre de garantie fourni par la SEE serait très difficile à administrer à moins que celle-ci ne se retire complètement des prêts directs, ce que nous ne recommandons pas.

L'autre difficulté que représente un cadre de garantie de la SEE et qui le rend moins attrayant dans le contexte canadien est qu'il place le prêteur et le garant dans des positions conflictuelles lorsqu'ils négocient entre eux la portée de la garantie (la répartition spécifique des risques) et les frais de garantie associés. Étant donné la volonté de renforcer la coopération entre la SEE et les banques et le nombre de programmes en collaboration qui existent déjà, le cadre de garantie de la SEE pourrait aller à l'encontre du but recherché.

Nous avons donc conclu qu'il serait souhaitable de mettre en place un cadre de garantie concurrentiel, mais qu'il devrait être indépendant de la SEE. C'est pourquoi nous recommandons que le gouvernement du Canada confie à une unité spéciale, indépendante de la SEE, le soin de mettre sur pied un programme de garantie à moyen terme pour les institutions financières exerçant leurs activités au Canada. Ce programme pourrait être finalement intégré à l'administration du Compte du Canada. Un tel programme devrait se fonder sur la base des frais de garanties selon les risques du *Consensus*, mais il devrait être administré sur une base de recouvrement de fonds. Le coût d'administration pourrait soit être récupéré en frais de garantie ou selon une autre formule convenue avec les banques. Avant d'instituer le programme, le gouvernement aurait à demander et obtenir des engagements sérieux de la part des banques sur l'à-propos de mettre en oeuvre un tel programme, et ses engagements ne devraient en aucune façon dépendre d'une diminution des activités de financement de la SEE.

Recommandation :

Le gouvernement devrait mettre à la disposition des banques un programme rattaché au Compte du Canada qui offrirait des garanties à l'égard des prêts assujettis aux règles du Consensus. Le coût de l'établissement et de la mise en oeuvre de ce programme serait imputé aux banques par l'entremise de frais de garanties en fonction du risque conformément au Consensus. Le programme ne serait établi que si un nombre suffisant de banques était prêt à y souscrire.

Chapitre 7

Renforcement de la capacité canadienne à promouvoir et développer le commerce international et l'investissement

Introduction

NOUS AVONS EXAMINÉ AU CHAPITRE 4 LES EFFETS QU'ONT EUS L'ÉLARGISSEMENT DU MANDAT DE LA SEE ET LES NOUVEAUX POUVOIRS QUI ONT ÉTÉ CONFÉRÉS À CETTE DERNIÈRE DANS LE CADRE DES RÉVISIONS APPORTÉES EN 1993 À LA *LOI SUR LA SEE*. COMME NOUS L'AVONS VU AU CHAPITRE 4, UNE DES NOUVELLES TÂCHES IMPORTANTES CONFÉES À LA SOCIÉTÉ AVEC LES MODIFICATIONS DE 1993 A ÉTÉ LE RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ CANADIENNE DE SOUTENIR LES EXPORTATIONS.

Il semble que la SEE ait assumé cette responsabilité avec beaucoup de sérieux et qu'elle adopte depuis 1993 un certain nombre de mesures pour se rapprocher du milieu des exportations, pour rester un chef de file international en matière de financement du commerce et des investissements et pour mettre sur pied, en coopération avec les institutions financières canadiennes, des programmes visant à renforcer la capacité générale ou à démultiplier les effets de son intervention.

On trouvera ailleurs dans ce rapport une description des réalisations de la SEE en matière d'expansion de la capacité. Dans ce chapitre, nous examinons les secteurs où la SEE pourrait contribuer davantage à l'expansion de la capacité canadienne.

Capacité de financement des projets d'immobilisations

Comme le décrit le chapitre 3, les nouvelles situations budgétaires de nombreux pays les ont obligés à adopter de nouvelles méthodes pour offrir les services publics et développer l'infrastructure. Le secteur privé joue maintenant un rôle plus important dans le financement, la construction et la gestion des grandes infrastructures. Le gouvernement offre de moins en moins de garanties. De plus, de nombreuses entreprises d'État ont été privatisées. Par conséquent, la base de la compétitivité a changé considérablement dans le secteur des projets d'immobilisation. Les sociétés doivent avoir la capacité financière non seulement d'investir des fonds dans des projets mais aussi d'emprunter et d'exploiter les installations, en plus de les construire. Ces dernières années, le financement fourni par les investisseurs institutionnels, par exemple les caisses de retraite et les compagnies d'assurance, a été utilisé dans de nombreux projets à risque élevé réalisés dans les pays en développement. Mais en 1998, la propagation de la crise asiatique a tari bon nombre de ces sources, y compris le financement des banques commerciales internationales. Aujourd'hui, on s'intéresse à nouveau aux risques que les OCE peuvent

couvrir (y compris la SEE) dans l'octroi de prêts directs ou de garanties, dans l'assurance contre les risques politiques, dans le financement des investissements ou dans des combinaisons de ces options.

Alors que l'élaboration de projets d'immobilisations et le génie sont traditionnellement une des forces du Canada, certains signes indiquent que le Canada accuse du retard dans ces domaines. C'est ce que conclut une étude réalisée au début de 1998 par Industrie Canada (IC) (« Gagner sur les marchés mondiaux de l'infrastructure »). Cette étude ne s'appuie toutefois pas sur les mesures des parts de marché, puisqu'il n'existe pas de données sur ce sujet. Cette conclusion traduit plutôt l'opinion générale des participants de cette branche d'activité. Les faiblesses sont notamment les suivantes :

- la taille relativement petite et la capitalisation limitée des entreprises;
- les petites entreprises doivent consacrer une plus grande partie de leurs ressources à rechercher des projets d'immobilisations;
- elles ont plus de difficultés à emprunter et à générer des fonds propres;
- elles ont une expérience limitée des nouvelles structures de partenariat entre les secteurs public et privé, car le Canada a été moins actif dans ce type d'activités que les autres pays.

L'accès au financement est considéré comme un obstacle important pour les entreprises canadiennes qui tentent de participer à ce secteur. Étant donné que les risques sont généralement plus élevés aux premières étapes de l'élaboration des projets, il faut alors disposer de capitaux propres plus importants. Bien que les fonds ne manquent pas en général, ils sont difficiles à obtenir durant la phase de l'élaboration des projets, en particulier pour les petites entreprises.

L'étude de IC note également que « la SEE est un chef de file reconnu parmi les institutions financières à l'exportation, pour ce qui est de financer les projets et d'assurer un financement structuré » et elle indique que la SEE cherche divers moyens d'établir des partenariats et de renforcer la capacité d'absorber le risque avec les entités du secteur privé.

Depuis les révisions apportées à la *Loi sur la SEE* il y a cinq ans, la SEE a acquis une grande réputation de prêteur et d'assureur-risques politiques expérimenté pour les projets à recours limité dans le domaine des télécommunications, des mines, de l'électricité, des pâtes et papiers, de la pétrochimie et du pétrole et du gaz. Depuis la fin de 1994, date à laquelle l'équipe de financement de projets de la SEE a été mise sur pied, le financement direct de projets par la SEE totalise 3,27 milliards de dollars américains et concerne 42 transactions. De plus, depuis le début 1995, la SEE a appuyé 13 projets à recours limité, grâce à son programme d'assurance-risques politiques, dont la valeur totale est de 945 millions de dollars américains.

Cependant, compte tenu des limites imposées par sa taille, sa capacité à absorber les risques, ses ressources et son mandat, il est essentiel que la SEE agisse davantage comme catalyseur pour mieux utiliser d'autres ressources canadiennes.

Le savoir-faire de la SEE en financement de projets lui donne les moyens d'élargir ses capacités de syndication et de services de conseils financiers, créant ainsi davantage de possibilités d'élargir le commerce à l'exportation et les investissements canadiens. Les capacités de la SEE en matière de montage financier et de diligence raisonnable doivent être mises à profit dans les transactions faisant intervenir des banques canadiennes.

Parmi les autres avantages de la participation de la SEE, nous mentionnerons l'évaluation rapide et crédible des risques, sa capacité à influencer favorablement l'obtention du reste du financement pour les projets (notamment l'opinion des autres prêteurs commerciaux qui voient dans la participation de la SEE un facteur d'atténuation des risques politiques) et la détermination des retombées économiques directes et indirectes pour le Canada. Mais il est tout aussi important d'adopter une approche proactive dans l'établissement des liens avec les grands commanditaires internationaux et leurs entrepreneurs « de génie, d'achat et de construction » afin d'influencer les décisions d'achat de biens et de services canadiens. La SEE doit également user de son influence dans les projets auxquels elle participe afin de créer des possibilités pour d'autres fournisseurs de services qui, avec l'expérience acquise dans ces projets, deviendront à leur tour des centres internationaux de savoir-faire et ils pourront, tout compte fait, contribuer à l'accroissement de la capacité de financement structuré et de projets au Canada.

Les récentes turbulences économiques mondiales qui ont découlé de la propagation de la crise asiatique de l'an dernier ont influé sur un grand nombre de projets en cours d'élaboration, notamment ceux qui utilisent des structures de financement à recours limité. Mais on s'attend à ce que les projets bénéficiant du soutien d'investisseurs solides, d'un environnement et d'un cadre réglementaire stables dans le pays hôte et d'une forte demande à l'égard des résultats continueront d'être élaborés par les conseillers financiers d'expérience et les grands prêteurs sur une base de financement de projets. Dans les pays en développement, bon nombre de promoteurs de projets devraient s'intéresser de nouveau au rôle que les organismes de crédit à l'exportation jouent pour limiter les risques, notamment le risque politique. Dans les marchés de type OCDE, les projets devraient évoluer vers des structures de financement plus complexes (par exemple, le regroupement de trésoreries de plusieurs projets ou une combinaison de projets complètement nouveaux avec des projets existants).

La participation de la SEE en matière de structure de financement complexe de projets sur les marchés de l'OCDE et les marchés des pays en développement devrait aider cette dernière à conserver sa situation de chef de file parmi les OCE. Alors que la SEE est reconnue comme un acteur canadien de premier plan dans le financement structuré et le financement de projets internationaux, elle dit ne pouvoir et ne devoir pas tout faire. Pour créer sérieusement des capacités, elle doit multiplier les effets de sa propre capacité en coopérant avec d'autres institutions financières et des fournisseurs de services canadiens.

Gestion des actifs et titrisation

Lorsqu'on envisage les possibilités de créer une capacité de financement de grands projets, on ne doit pas négliger le rôle que peuvent jouer les caisses de retraite canadiennes. Les caisses de retraite gèrent un immense réservoir de ressources financières (plus de 500 milliards de dollars) au Canada, dont une partie pourrait servir au financement du commerce et des investissements au niveau international. Il serait opportun de favoriser leur participation, puisqu'il semble que les capitaux disponibles au Canada commencent à dépasser la demande intérieure.

- Les sorties de capitaux au titre de l'investissement direct dépassent les entrées.
- Les taux d'intérêts canadiens sont semblables ou inférieurs à ceux des États-Unis.
- Les gestionnaires de caisses de retraite se préoccupent de plus en plus de l'absence de possibilités d'investissement au Canada.

Cependant, les caisses de retraite ne peuvent réellement pas participer actuellement aux opérations de financement titrisé de la SEE, la principale forme d'investissement qui pourrait les intéresser²¹. La SEE est confrontée à d'importantes difficultés pour syndiquer ses prêts à des caisses de retraite, car ces actifs seraient considérés comme des biens étrangers en vertu des règlements d'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et donc assujettis à la limite de 20 % de biens étrangers dans une caisse de retraite donnée. Cependant, en janvier 1999, le Ministre des Finances a indiqué son intention de modifier le règlement d'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour permettre la titrisation des actifs de la SEE.

La titrisation devrait permettre à la SEE de réduire le degré de concentration du portefeuille dans certaines catégories de biens, dans des pays comme la Chine ou dans des types de biens comme les aéronefs ou les réacteurs nucléaires. Pour ce faire, on limiterait normalement les futurs prêts dans la catégorie de concentration. La titrisation offre l'option supplémentaire de pouvoir vendre un certain volume des prêts de la catégorie de concentration à des tiers. Cette latitude permettrait à la SEE de continuer de faire des affaires dans certains marchés ou pour certaines catégories de biens, là où elle serait normalement obligée de limiter ses opérations de prêt. La SEE pourrait se concentrer sur le montage financier plutôt que sur le financement, où sa contribution est la plus importante.

Selon les conseillers des caisses de retraite, la SEE n'a pas actuellement un portefeuille assez important pour constituer un lot diversifié de prêts suffisant à titriser. Mais ils estiment que la Société pourrait ajouter à ce lot de prêts ceux d'autres IFI afin d'obtenir la diversification nécessaire.²² Selon les experts dans ce domaine, l'amélioration des conditions de crédit (garanties) serait inutile si l'on en arrivait à une diversification raisonnable. Une fois qu'un lot d'actifs suffisamment important et diversifié serait constitué, les caisses de retraite pourraient participer à des consortiums de prêts individuels, puisque

21. Un lot de prêts titrisés est un ensemble de prêts qui ont été transférés (vendus) en totalité ou en partie à un tiers et est donc retiré du bilan de l'établissement qui l'a accordé. Cet établissement peut conserver la responsabilité de la surveillance du remboursement des prêts et, dans certains cas, peut garantir certaines obligations, réduire le prix ou fournir des fonds propres ou des réserves pour soutenir le prêt et donc réduire le risque d'investissement, c'est-à-dire augmenter la cote de crédit du pool.

22. Les IFI comprennent la Banque mondiale, la Société financière internationale (SFI) ainsi que les banques régionales de développement telles que la BID, la BERD, la BDA, etc.

chacune d'elles représenterait un ajout au lot diversifié de prêts et contribuerait à en maintenir la diversification. Selon les experts, le secteur des caisses de retraite créerait lui-même le lot de prêts une fois que le règlement d'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* serait modifié afin d'accélérer leur participation.

Comme leurs investissements sont généralement à long-terme, les caisses de retraite représentent une source d'autant plus logique de financement que les banques en ce qui a trait à la plupart des projets d'infrastructure. Les grandes banques internationales participent, à l'heure actuelle, aux projets de prêts-B de la SFI, lesquels sont généralement à moyen-terme. La plupart des projets commerciaux ou industriels, ou impliquant le secteur des télécommunications, se prête à un financement à moyen-terme. Or, la SFI note qu'il existe un besoin croissant pour des fonds à long-terme afin d'assurer le financement des projets hydroélectriques, et certains projets dans le domaine des transports, tels les autoroutes à péage et les projets de transport en commun rapide en milieu urbain.²³

Le volume de capital de risque recherché pour financer la participation à des projets d'immobilisations à l'étranger, en particulier l'étape d'élaboration de projets, où les risques sont les plus élevés, est de plus en plus important. Bien que ce secteur se prête à la participation de la SEE, même un nombre limité de projets pourrait exercer trop de pression sur les ressources de la SEE. Les caisses de retraite pourraient combler l'écart lorsqu'un certain nombre de projets (30 environ) aurait été mis en commun pour former la base d'un portefeuille bien diversifié d'investissements en actions à un stade ultérieur. Mais les experts notent que le processus normal de titrisation faisant intervenir des consortiums bancaires et des agences de cotation est coûteux et rognera rapidement les rendements du portefeuille au point où l'intérêt des caisses de retraite s'évaporerait. Il faut donc adopter une approche plus personnalisée.

L'exigence relative au contenu canadien peut également faire obstacle à la capacité de la SEE d'obtenir des transactions s'appuyant sur un leadership financier. Par exemple, pour que les entreprises canadiennes obtiennent des projets internationaux, elles doivent fournir la plus grande partie du financement nécessaire, même si elles ne pourront pas, dans bien des cas, trouver l'équipement nécessaire au Canada. Dans ce cas, le financement accordé par la SEE devient problématique, compte tenu de la règle traditionnelle sur le contenu canadien. Ainsi, la proposition d'évaluer les projets en fonction des retombées économiques pour le Canada plutôt que du contenu canadien pourrait s'avérer utile, sujet que nous traitons ci-dessous. La participation des caisses de retraite à des lots d'actifs titrisés pourrait assurer une plus grande latitude à l'égard du contenu canadien, car les prêts seraient détenus par les caisses de retraite plutôt que par une société d'État.

Les caisses de retraite ne peuvent pas actuellement acheter du capital-actions de la SEE car celle-ci perdrait son statut de société d'État en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Elle serait en fait privatisée. Mais les caisses de retraite peuvent acheter des titres de dette subordonnés présentant certains des attributs du capital-actions, à condition que les sociétés d'État soient autorisées à vendre

23. Lettre à Gowling, Strathy & Henderson de la part de Carl Otto Associés Inc.

ces valeurs en vertu de leur propre loi. La *Loi sur la BDC* contient ce genre de disposition. Mais les avantages de ces sources de financement sont limités et la disposition n'a pas encore été utilisée par la BDC. Ce type de valeur pourrait intéresser les caisses de retraite canadiennes de même que les banques et autres institutions financières.

Recommandations :

Le ministre des Finances propose de modifier les Règlements en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu pour permettre aux caisses de retraite canadiennes de prendre une participation dans des prêts individuels détenus par la SEE et des institutions financières internationales données, comme la Banque mondiale et la Société financière internationale, sans avoir à traiter ces actifs comme des biens étrangers assujettis à la limite de 20 % sur ce type d'avoir. Il faudrait fortement encourager la SEE à profiter de cette disposition, en permettant aux caisses de retraite canadiennes de participer à ces prêts. La SEE devrait insister sur sa capacité de montage financier pour constituer des consortiums et ainsi diminuer le recours à ses propres ressources pour financer des projets. La SEE devrait commencer à se considérer davantage comme un catalyseur pour les autres partenaires financiers, y compris les banques et les caisses de retraite, afin d'encourager leur participation au commerce international et au financement de projets.

Il faudrait envisager de modifier la Loi sur la SEE pour permettre la vente de titres de dette subalterne et d'autres types de valeurs hybrides.

Démultiplier les capacités d'évaluation du risque de la SEE

Importance de l'évaluation du risque

Au cœur de la capacité de financement international se trouve un système sûr d'évaluation du risque. La SEE se fie énormément à une recherche et une analyse de grande qualité pour appuyer ses activités. En tant qu'assureur, elle doit mieux comprendre le risque associé à la couverture qu'elle offre que l'assuré. Mais plus important encore, dans le domaine du financement structuré et des projets, la SEE doit pouvoir faire des évaluations rapides et exactes à moyen et long terme des marchés d'exportation et financiers et des tendances des industries et des produits pertinents, des risques par pays et des risques politiques. Ce contexte complexe comprend l'évaluation des facteurs intérieurs et internationaux, des facteurs financiers et commerciaux et des considérations propres aux secteurs public et privé.

Pour ce faire, la SEE emploie une équipe de 16 économistes et un personnel de soutien, qui utilise une méthodologie de pointe. La SEE estime que son système d'information est le meilleur parmi les systèmes utilisés par les institutions financières au Canada. La SEE a accès à des données, de l'information et de la recherche provenant des services d'information du FMI, de la Banque mondiale et d'autres IFI,

MAECI et d'autres organismes gouvernementaux, des organismes d'évaluation de crédit et d'un réseau de contacts dans le monde entier. La capacité d'évaluation du risque international de la SEE est probablement le facteur le plus important qui la distingue des banques et des autres institutions financières canadiennes sur le plan du savoir-faire en financement structuré et en financement de projets.

La SEE offre trois grands produits d'évaluation de risques, soit :

- des moniteurs qui indiquent l'évolution des circonstances;
- des évaluations par pays;
- des analyses de transactions particulières.

Les moniteurs sont distribués à l'interne le lundi et sont affichés sur l'Internet le mercredi. Ils alternent entre les données économiques et politiques chaque semaine et ont une durée de vie d'environ une semaine.

Les évaluations de risques-pays appartiennent à deux catégories. La SEE effectue des analyses approfondies de 25 grands pays qui ne sont pas publiées, mais qui pourraient l'être, selon le personnel de recherche. La SEE prépare également des sommaires par pays sur les 60 principaux pays représentant un marché pour les exportations canadiennes. Ces sommaires sont actualisés deux fois par an et sont publiés. La SEE remet également une évaluation trimestrielle des risques-pays à son conseil d'administration. Elle organise régulièrement des ateliers « Parlons de risque » dans les grands centres canadiens.

Les évaluations de risques les plus détaillées portent sur les analyses de transactions particulières. Dans les montages à recours limité, ce type d'analyse est essentiel pour comprendre toute la portée des risques, adopter des structures de financement et des prix susceptibles d'atténuer les risques. En plus d'une évaluation adéquate des risques commerciaux (risque technique, risque lié à l'exécution, risque du marché pour le lancement des projets, etc.), les évaluations des risques-pays et des risques politiques sont absolument essentielles à ce type de transaction. C'est dans ce domaine que la SEE détient un avantage notable par rapport au secteur financier canadien, à de nombreux autres acteurs internationaux et à bien d'autres OCE.

Communication des évaluations des risques politiques et des risques-pays

Récemment, l'OCDE a adopté une structure officielle pour communiquer les évaluations de risques-pays (et les informations détaillées pertinentes à ces évaluations) entre les OCE. Des réunions trimestrielles d'experts en matière de risques-pays sont organisées; les discussions portent par roulement sur les différentes régions (Asie, Amérique latine, Europe de l'Est, etc.). Ces discussions sont franches et ouvertes et visent à appuyer le programme d'harmonisation des primes pour les crédits bénéficiant d'un soutien public qui a été récemment entrepris parmi les pays qui ont adhéré au *Consensus*.

De son côté, la SEE et la Banque du Canada se communiquent leurs renseignements de façon non officielle, mais il n'existe pas de mécanisme officialisé d'échange de renseignements entre les deux institutions. La SEE fournit à ses clients, les exportateurs canadiens, une analyse détaillée des risques-pays, des risques politiques et des risques inhérents à chaque transaction. Mais elle ne communique pas le même niveau d'information aux banques. De plus, il n'y a pratiquement pas de flux d'information sur l'évaluation des risques entre la SEE et le Bureau du surintendant des institutions financières, qui lui-même peut avoir une certaine influence sur les banques en ce qui concerne les risques sur les marchés étrangers.

Cette situation n'est pas propice à la création d'une capacité financière canadienne capable de soutenir le commerce extérieur canadien. On peut supposer que la SEE hésite à partager l'information avec les banques canadiennes pour des raisons de concurrence. Mais cela pourrait désavantager les institutions financières canadiennes par rapport à leurs concurrents étrangers et pourrait même avoir l'effet pervers de permettre aux institutions financières étrangères d'accéder plus facilement à l'information générale de la SEE que les institutions financières canadiennes. Dans la plupart des autres pays, les OCE assurent le financement à moyen terme par des garanties sur les prêts des institutions financières du pays, plutôt que par des prêts directs. Lorsque ces banques étrangères présentent une proposition à leur OCE pour obtenir son soutien, elles ont accès à l'évaluation des risques-pays, des risques politiques et du risque lié à la transaction de l'OCE, tout comme l'exportateur canadien a accès aux évaluations de la SEE lorsqu'il lui présente une transaction en vue d'obtenir son appui. Étant donné cette libre circulation de l'information sur l'évaluation des risques entre les OCE, les banques étrangères, par le biais de leur OCE, peuvent consulter des renseignements et des évaluations qui sont tirés des renseignements généraux préparés au départ par la SEE.

Recommandation :

La SEE devrait élaborer une politique et un programme en vertu desquels ses capacités d'évaluation des risques-pays et des risques politiques seraient mises rapidement à la disposition des institutions financières du secteur privé canadien et du Bureau du surintendant des institutions financières. Dans la mesure du possible, ce programme serait exploité sur une base de recouvrement des coûts.

Politique sur les retombées pour le Canada

La politique de la SEE relative aux retombées pour le Canada doit viser la promotion des intérêts des exportateurs traditionnels de biens et de services canadiens ainsi que de ceux qui exercent leurs activités dans le nouveau contexte commercial.

Nouveau contexte international

La politique relative au contenu canadien qu'un projet ou une vente doit présenter pour justifier le soutien financier de la SEE n'est pas prévue dans la Loi²⁴. Les Règlements internes de la SEE utilisaient traditionnellement une formule arithmétique selon laquelle le contenu canadien devait être en principe un minimum 50 % (antérieurement, le pourcentage était fixé à 60 %) pour que soit accordé le soutien de la SEE. Ces niveaux représentaient souvent simplement la somme des intrants en biens, services et main-d'oeuvre canadiens engagés dans la transaction, ainsi que tout profit découlant de la transaction d'exportation.

Ces dernières années, il a été nécessaire de s'écarter de façon ponctuelle de ces repères pour tenir compte de certains événements importants, notamment la rationalisation des économies canadienne et américaine après la signature de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis en 1988 et après l'élargissement qui a donné lieu à l'ALENA. À cet égard, il convient de citer également l'importante libéralisation du commerce qui a fait suite à la conclusion, au début des années 90, d'un nouvel accord au terme des négociations du Cycle d'Uruguay. Ces négociations ont donné lieu à une réduction importante des obstacles au commerce et, peut-être plus important encore, ont contribué au concept de mondialisation. La mondialisation exige une adaptation importante des entreprises canadiennes qui souhaitent maintenir et accroître leur part du commerce continental et international et du flux des investissements directs.

La réponse de la SEE à cette évolution a été d'encourager les entreprises canadiennes à partager la croissance du commerce et des investissements mondiaux, notamment en permettant à la SEE de devenir un acteur essentiel dans la répartition des investissements internationaux. On a également tenté, par la présence et la participation de la SEE et avec l'appui des banques canadiennes et d'autres institutions financières, de faire en sorte que des intérêts canadiens - tant en capitaux qu'en biens et services - soient intégrés aux grands projets d'infrastructure internationaux et autres chaînes d'approvisionnement.

Cette idée est présentée dans divers documents de la SEE comme un élargissement de la portée des activités destinées à encourager la pleine participation des sociétés transnationales canadiennes au flux du commerce et des investissements internationaux et, il faut l'espérer, la transformation des sociétés à capital canadien en sociétés transnationales.

24. Au chapitre 4, nous recommandons que les retombées économiques pour le Canada soient précisément mentionnées en rapport avec le mandat de la SEE. Dans cette section, nous examinons la politique sur les retombées pour le Canada comme un moyen d'accroître les exportations canadiennes.

L'approche axée sur les retombées économiques pour le Canada

À cette fin, la SEE a dit vouloir cesser d'être une institution axée sur les transactions pour devenir un organisme qui répond aux besoins et aux aspirations des principales entreprises canadiennes à vocation exportatrice. Pour cela, elle doit aider les entreprises canadiennes à se rapprocher des grandes chaînes d'approvisionnement mondiales. La SEE affirme qu'elle peut y parvenir en offrant un service complet de soutien financier et d'assurance et en recherchant, parmi les établissements financiers, des partenaires qui offrent, eux aussi, des solutions de financement complètes, et font une bonne place aux retombées internationales pour le Canada. Cela aura vraisemblablement pour effet d'encourager les entreprises canadiennes à établir et à maintenir un large réseau de succursales et d'alliances pour profiter rapidement et efficacement des nouveaux débouchés.

Cette modification de la vision de la SEE a obtenu l'appui de la plupart des grandes sociétés transnationales du Canada. L'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada, par exemple, fait remarquer qu'en raison de l'étroitesse de notre base industrielle par rapport à celle de nos principaux concurrents, en ce qui concerne les projets, une entreprise canadienne peut avoir un avantage compétitif à l'égard de la gamme des produits et des services qu'elle offre, mais n'avoir qu'un potentiel limité pour fournir les intrants d'origine canadienne. Elle estime qu'il est essentiel d'abandonner cette approche à courte vue centrée sur les exportations de marchandises pour privilégier l'ensemble des retombées économiques pour le Canada.

Pour les types traditionnels de financement à l'exportation, on peut toujours continuer de rechercher à maximiser le contenu canadien en utilisant comme repère le pourcentage de 50 %. Il est plus difficile de quantifier les retombées économiques pour le Canada dans les types plus complexes de participation au commerce international, bien que les facteurs de base dont il faut tenir compte semblent assez simples. En plus de l'exportation des biens et services figurant dans la nomenclature canadienne traditionnelle, il existe des retombées moins tangibles à prendre en compte dans le contexte du commerce et des investissements internationaux, notamment :

- l'investissement dans la recherche et développement au Canada;
- les types d'emplois de qualité créés (axés sur le savoir);
- la croissance de l'emploi;
- la floraison de nouvelles entreprises;
- les dividendes, redevances, frais de permis, etc.;
- la portée des exclusivités mondiales de produits;
- la sauvegarde ou la croissance des parts de marché, en particulier pour les nouveaux produits et les technologies nouvelles (avions à réaction de Bombardier, Nortel PCS, etc.);
- le nombre d'entrepreneurs principaux désignés dans les projets;
- les réussites des petits clients qui prennent de l'expansion et les succès continus des gros clients.

Conclusions

La volonté de la SEE de compléter « la méthode arithmétique de calcul du contenu » par une « approche axée sur les retombées économiques pour le Canada » concorde avec la libéralisation du commerce et l'importance accrue des flux des investissements directs étrangers. Le défi pour la SEE consistera à montrer comment cette approche finira par :

- démultiplier les sorties croissantes d'investissements directs canadiens au profit des investisseurs et des entreprises au Canada;
- contribuer à attirer de nouveaux capitaux internationaux au Canada; et
- donner aux entreprises à capital canadien qui n'ont pas encore les contacts nécessaires pour profiter des investissements et des débouchés internationaux la certitude qu'elles pourront continuer de profiter de toute la gamme des services financiers et d'assurance de la SEE.

L'intention déclarée de la SEE est d'user de son influence pour faire des institutions financières et entreprises canadiennes des acteurs importants sur la scène internationale. Le but de la politique est de démultiplier nos avantages pour pouvoir pénétrer les marchés et de renforcer, au moyen des investissements, la capacité des entreprises canadiennes à rester ou à devenir d'importants acteurs sur les marchés mondiaux. Il n'existe pas non plus au Canada d'obstacles à l'investissement à l'étranger. Les obstacles aux investissements étrangers au Canada sont limités et de nature sectorielle et ils diminuent progressivement.

Bien que de nombreux OCE étrangers ne soient pas dotés d'une politique sur les retombées nationales ou appliquent des critères beaucoup plus larges que la SEE, nous croyons que cette politique explicite a donné jusqu'à présent de bons résultats au Canada et devrait continuer de faire partie des critères considérés par la SEE pour accorder son appui financier.

La représentation de la SEE à l'étranger

La SEE a indiqué que, pour améliorer les services qu'elle offre, il était important qu'elle ait une présence sur les grands marchés étrangers.

Renforcement de la présence internationale de la SEE

Auparavant, il n'était pas nécessaire que la SEE soit directement représentée à l'étranger, car elle envoyait des employés à l'étranger pour mener un certain nombre d'activités et utilisait les missions du gouvernement canadien dans le monde, y compris le réseau des délégués commerciaux qui y sont affectés. La seule exception est la Chine, où la SEE a récemment nommé un agent chargé des marchés à l'ambassade canadienne de Beijing pour aider les exportateurs canadiens dans un marché en croissance et en évolution rapides.

La SEE estime maintenant que, pour jouer un rôle de catalyseur et créer de nouvelles occasions d'affaires pour les exportateurs, investisseurs et institutions financières canadiens, elle doit établir une plus forte présence internationale. La Société pourrait ainsi élargir sa connaissance des marchés étrangers, présenter ses services financiers comme un moyen d'accroître les ventes canadiennes et évaluer plus rapidement et plus efficacement les marchés et les risques commerciaux, afin de pouvoir exploiter les créneaux de plus en plus nombreux et variés qui apparaissent. Cette présence internationale plus marquée contribuerait également à faciliter et à solidifier les relations sur les marchés clés, là où il existe de bonnes possibilités d'accroître les débouchés pour les entreprises canadiennes. Autrement dit, comme les entreprises canadiennes, « la SEE doit être sur le terrain pour pouvoir jouer ». La SEE estime plus particulièrement que la nécessité de renforcer sa présence internationale doit s'accompagner de l'envoi des représentants dans certains de ses 22 principaux marchés internationaux, à commencer par Sao Paolo et Mexico.

L'argument de la SEE en faveur de l'ouverture de bureaux de représentants à l'étranger s'appuie surtout sur l'avantage accru que cela représenterait pour les exportateurs canadiens, qui ont besoin de renseignements sur les marchés mondiaux et pour qui l'évaluation des risques-pays et des risques de marché à l'égard d'un produit ou d'un projet particulier présente une importance capitale. « La connaissance des pays » est également un atout traditionnel de la SEE qui est très prisé des clients. Cette connaissance devient cependant plus complexe et plus utile sur le plan de la concurrence.

La SEE estime qu'un réseau de représentants à l'étranger lui permettrait d'être un partenaire plus proche et mieux placé pour favoriser les entreprises sur les marchés étrangers. Pour devenir un partenaire financier efficace, la SEE croit également qu'elle doit intervenir dès les premières étapes de l'élaboration des projets ou des transactions. Nous souscrivons à cette évaluation de l'importance des montages financiers. L'abandon des prêts souverains au profit du financement structuré exige notamment, pour sa réussite, une approche proactive axée sur les relations et sur une compréhension reconnue du climat des affaires.

La principale fonction des représentants, selon la SEE, serait de déterminer les projets susceptibles de l'intéresser ainsi que ses clients. Ils seraient connus localement comme des membres du personnel de la SEE qui connaissent les intérêts financiers et les pratiques de la Société. Tout en n'étant pas en mesure de négocier au nom de la SEE en ce qui concerne, par exemple, des conditions financières particulières, ils pourraient rapidement organiser les visites d'employés du siège de la SEE, qui auraient le mandat et l'autorité nécessaires pour préparer des opérations qui seraient ensuite présentées à la haute direction. La SEE estime que l'affectation de représentants à l'étranger pourraient se faire sur une base qui serait financièrement saine.

Opinion des autres intervenants

Si la SEE présente des arguments convaincants en faveur d'une présence internationale accrue, les consultations et le sondage ont révélé des doutes sur l'importance d'un tel besoin. Même si le milieu des affaires appuie pleinement les activités internationales de la SEE, l'idée d'une présence permanente à l'étranger n'a pas semblé bénéficier d'un large soutien au cours des consultations.

On a davantage soutenu l'idée d'ouvrir un plus grand nombre de bureaux au Canada, ce qui semble découler de deux préoccupations. Premièrement, certains estiment (à tort à notre avis) que la SEE est là, d'abord et avant tout, pour aider les grandes entreprises centrales canadiennes. Et, deuxièmement, les diverses régions du Canada, en particulier la région de l'Atlantique et l'Ouest, ne disposent pas de suffisamment de renseignements sur les programmes et les mécanismes de soutien de la SEE.

Même si les banques commerciales canadiennes n'ont pas présenté une position collective sur cette question lors des consultations, on s'est demandé s'il était vraiment nécessaire que la SEE s'engage dans cette voie, compte tenu du vaste réseau de bureaux de représentation des banques canadiennes dans le monde entier.

Les banques pensent que la SEE ne peut envisager de monter un réseau mondial de bureaux équivalant au leur et préféreraient conclure avec elle une entente en vertu de laquelle elle utiliserait plus efficacement leurs installations. Certaines diraient également que la présence de la SEE à l'étranger serait encore un autre exemple de concurrence de la part du gouvernement dans un secteur qui jusqu'à présent leur était réservé.

Bien que la SEE obtienne une certaine contribution et un certain volume d'activités auprès des banques, elle reconnaît que ces dernières ont pour principal objectif de garantir leurs intérêts et ceux de leur clientèle. Par principe et pour des raisons de compétitivité, les banques ne seraient probablement pas prêtes à partager des renseignements vitaux, et leur contribution à l'échange d'information avec la SEE pourrait être entachée ou limitée par un souci d'exclusivité.

Pratiques des autres organismes de crédit à l'exportation

À notre connaissance, à l'exception du Japon et de la Corée, les autres organismes de financement à l'exportation n'ont pas leurs propres bureaux de représentants à l'étranger. Mais les fonctions des autres OCE ne sont pas du tout les mêmes que celle de la SEE, pas plus que le cadre concurrentiel dans lequel ils fonctionnent ou leurs relations avec les banques commerciales. Finalement, la question est moins de savoir ce que font les autres OCE que de se demander ce qui convient le mieux au Canada.

Relations avec les missions canadiennes à l'étranger

La proposition de la SEE soulève naturellement la question de savoir si l'affectation de représentants à l'étranger empiéterait sur le travail déjà réalisé par les missions du gouvernement canadien : les ambassades, les hauts-commissariats et les consulats. D'après les résultats des consultations, cela ne

semble pas poser de problèmes graves. Les missions canadiennes à l'étranger jouent depuis longtemps un rôle précieux pour les exportateurs canadiens en leur trouvant des débouchés et en les renseignant sur les plans et les perspectives économiques du pays hôte et sur la performance des partenaires clés de ce pays. Les délégués commerciaux établissent également des liens avec un vaste réservoir de clients potentiels des entreprises canadiennes, qui intéressent à la fois les entreprises et les gouvernements des pays où ils sont en poste.

La SEE reçoit actuellement une contribution précieuse de la part des missions canadiennes et elle continuera sans doute de collaborer avec elles. Mais les fonctions des représentants de la SEE seraient quelque peu différentes et se concentreraient sur les opérations financières et l'identification de partenaires financiers possibles. Cela serait logique si l'on accepte l'hypothèse que le financement est le moteur des exportations. Le but serait d'accroître la capacité canadienne générale à l'étranger et non de faire double emploi avec des services existants.

Il reste à savoir si la représentation de la SEE à l'étranger devrait être indépendante des missions du gouvernement canadien ou être intégrée à elles. Autrement dit, les intérêts de la SEE, du gouvernement et des exportateurs canadiens seraient-ils mieux servis par des bureaux de la SEE à l'intérieur des ambassades, par des hauts-commissariats ou des consulats canadiens ou par des bureaux séparés?

Le gouvernement est d'avis, comme cela nous a été dit, que les bureaux de la SEE devraient être situés dans les locaux des bureaux du gouvernement à l'étranger de façon à renforcer le concept d'Équipe Canada, qui s'est révélé extrêmement utile au Canada dans la promotion de nos biens et services. Mais on peut également avancer que la SEE à l'étranger serait davantage une entité commerciale qu'un représentant du gouvernement. Les partenaires financiers éventuels pourraient se sentir plus à l'aise s'ils traitaient avec la SEE comme avec un établissement essentiellement commercial, même s'il est bien connu qu'elle appartient au gouvernement. Il faut également tenir compte de considérations pratiques, des conditions politiques et locales différentes dans les divers pays, des questions d'espace à bureaux, ce qui relève davantage de la compétence des ministères et déborde le cadre de ce rapport.

Mais quel que soit l'endroit où le personnel de la SEE serait basé, la question fondamentale est la capacité de la SEE à établir des places d'affaires à l'étranger. Selon le conseiller juridique de la SEE, la *Loi sur l'expansion des exportations* ne le permet pas actuellement et devrait être modifiée en conséquence.

Recommandations :

La SEE devrait, en plus de sa représentation actuelle à Beijing, aller de l'avant avec son projet d'affecter à l'essai des représentants à Sao Paolo et à Mexico, sous réserve d'un examen, conjointement avec le MAECI après une période précise (trois ans par exemple) et en tenant compte du rôle des banques commerciales.

Que la Loi sur la SEE soit modifiée pour permettre à la SEE de s'établir à l'étranger, avec l'assentiment du ministre du Commerce international. La SEE et le MAECI devraient convenir des modalités de cette représentation (rattachement des représentants aux missions canadiennes ou leur installation dans des bureaux séparés), éventuellement au cas par cas.

Chapitre 8

Soutien aux PME exportatrices

Introduction

DEPUIS DIX ANS, ON RECONNAÎT DE PLUS EN PLUS LA CONTRIBUTION DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)²⁵ À LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET À LA CRÉATION D'EMPLOIS AU CANADA.

Depuis le début des années 90, les PME reçoivent un traitement prioritaire de la part du gouvernement canadien, qui voit en elles un facteur important de croissance économique et une source de création d'emplois. Le gouvernement a fait du soutien aux PME un objectif stratégique clé et a demandé à toutes les institutions financières de contribuer à la réalisation de cet objectif.

Bon nombre des petites et moyennes entreprises du Canada exportent déjà avec succès. Selon Statistique Canada, il y a environ 75 000 exportateurs au Canada et environ 97 % d'entre eux sont des PME.

Mais dans le contexte actuel de la mondialisation de l'économie, des accords de libre-échange et de la rationalisation industrielle qui en découle, les petites et moyennes entreprises doivent maximiser leur capacité d'exportation sur le marché américain et sur les marchés internationaux. Pour accroître leur capacité d'exportation, ces entreprises sont confrontées non seulement à un climat de concurrence intense dans un contexte international exigeant, mais également à des obstacles liés à leur taille relativement petite.

La SEE et les PME exportatrices

Depuis la création de la SEE en 1944, la majorité de ses clients ont été des PME exportatrices. En 1997, 87 % des clients de la SEE étaient des PME exportatrices. La plupart d'entre elles réalisent la vente de leurs biens et de leurs services dans le cadre de conditions de crédit à court terme (moins d'un an).

La SEE offre un certain nombre de produits et de services visant à répondre aux besoins des PME exportatrices.

25. Les petites et moyennes entreprises sont définies comme des entreprises dont le chiffre d'affaires s'élève jusqu'à 25 millions de dollars; les petites entreprises sont celles dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 5 millions de dollars, et les entreprises moyennes celles dont les ventes se situent entre 5 et 25 millions de dollars par an.

À court terme

- ASSURANCE-CRÉDIT À L'EXPORTATION - Une politique d'assurance qui couvre toutes les ventes à crédit à court terme (moins d'un an) des petits exportateurs et qui protège ces derniers contre les défauts de paiement de l'acheteur. La police couvre jusqu'à 90 % des pertes attribuables aux défauts de paiement. La protection contre le risque peut servir de garantie supplémentaire à l'obtention d'un prêt bancaire et permet aux PME exportatrices d'offrir aux acheteurs les mêmes conditions de crédit que celles offertes par les concurrents étrangers. La police est facile à administrer et peut être achetée au téléphone. La police et son guide administratif sont formulés dans un langage clair. Il s'agit du programme de la SEE le plus utilisé par les PME exportatrices.
- GARANTIE GÉNÉRALE SUR LES CRÉANCES (MARG) - Une PME exportatrice dont le chiffre d'affaires est inférieur à 5 millions de dollars par an peut obtenir une marge de crédit opérationnelle bancaire supplémentaire, puisque la SEE offre une garantie sur la ligne de crédit assortie d'une sûreté sur les comptes à recevoir étrangers de l'exportateur. Ce programme a pour but de permettre à la banque de prendre en compte des créances qu'elle ne considère généralement pas lorsqu'elle détermine le montant de financement qu'elle offre.

Moyen terme

- LIGNES DE CRÉDIT - La SEE a établi une cinquantaine de lignes de crédit avec des emprunteurs étrangers (surtout des banques de pays étrangers) qui peuvent les utiliser pour acheter des biens et des services à des exportateurs canadiens. Ce financement étant pré-arrangé, le processus d'approbation et la documentation associée aux prêts étrangers restent minimes, ce qui rend ce type de prêts très intéressant pour les PME exportatrices effectuant de petites transactions.
- RATIONALISATION DES PRÊTS À L'EXPORTATION À MOYEN TERME - Lorsqu'une PME exportatrice réalise dans un pays étranger une vente assortie d'un crédit de plus d'un an, le prêt accordé par la SEE à l'acheteur ou à l'emprunteur étranger peut convertir cette vente à crédit en une vente au comptant. Le montant du prêt ne quitte en fait jamais le Canada, puisque la SEE paie l'exportateur. La SEE dit avoir simplifié les documents de prêt et le processus d'approbation des petits prêts aux PME exportatrices afin d'accélérer l'approbation et le processus d'octroi de ces prêts.
- ACHAT DE BILLETS À ORDRE SIMPLIFIÉS - Les petits et moyens exportateurs peuvent également réaliser une vente à l'étranger assortie d'un crédit de plus d'un an au moyen d'un achat de billet à ordre. Dans le cadre de ce mécanisme, la SEE achète les billets émis par l'acheteur à l'ordre de l'exportateur.
- NORTHSTAR FINANCEMENT DU COMMERCE INTERNATIONAL - NORTHSTAR offre des prêts à moyen terme aux acheteurs étrangers sur la plupart des marchés de l'OCDE pour l'achat de biens d'équipement canadiens d'un montant allant jusqu'à 3 millions de dollars, pour le bénéfice des PME exportatrices. La SEE soutient NORTHSTAR en assurant ses prêts.

- CADRE DE GARANTIE DU FINANCEMENT À L'EXPORTATION À MOYEN TERME DES PETITS EXPORTATEURS - La SEE a établi avec les banques canadiennes un cadre de garantie de partage des risques, qui permet aux banques de consentir des prêts à moyen terme aux acheteurs étrangers de biens et de services des PME sur les marchés autres que ceux de l'OCDE, dans lesquels les banques hésitent à consentir des prêts pour de petites transactions. Cependant, il ne semble pas que ce cadre ait connu le succès escompté.
- GARANTIE DE PARTAGE DU RISQUE - fonds de roulement - Avec le concours de la CIBC, la SEE a créé un instrument de partage égal du risque pour les PME exportatrices appartenant aux industries du savoir qui offre aux exportateurs le fonds de roulement nécessaire pour honorer leurs contrats d'exportation. Des instruments semblables sont en négociation avec d'autres banques canadiennes.

Équipes de services aux PME

Pour offrir ces produits et services aux PME, la SEE a créé deux équipes spécialisées :

- ÉQUIPE DES EXPORTATEURS EN ESSOR - Cette équipe est chargée d'offrir des produits et des services à court terme de la SEE aux petits exportateurs dont le montant des exportations annuelles est inférieur à un million de dollars (par ex., assurance-crédit à l'exportation et MARG). Ce service offre aux petits exportateurs, de 9 h à 17 h, un accès sans frais à ses services, n'importe où au Canada. Les gestionnaires répondent à tous les appels des exportateurs et peuvent établir des polices d'assurance, accorder des approbations de crédit et répondre aux questions. Les assureurs du Centre d'appel connaissent également les programmes offerts par d'autres ministères et organismes du gouvernement fédéral ainsi que les produits des gouvernements provinciaux et des institutions financières du secteur privé. Ainsi, la SEE indique que si elle n'offre pas le service dont a besoin la PME exportatrice, celle-ci pourra être dirigée vers le fournisseur public ou privé approprié. Selon la BDC, les centres d'appel de la SEE et de la BDC sont également dotés de lignes de transfert direct permettant à l'exportateur qui recherche un service de l'un ou l'autre des organismes d'être immédiatement transféré.
- ÉQUIPE DES SERVICES FINANCIERS - Ce service répond aux besoins de financement à moyen terme des PME exportatrices au moyen de lignes de crédit, de prêts, de garanties et de renvois à NORTHSTAR.

Les données de la SEE indiquent que ces nouvelles initiatives ont déjà produit des résultats considérables.

- Depuis cinq ans, le nombre des PME que la SEE soutient a doublé par rapport au chiffre de 3 664 enregistré en 1998.
- Le volume des ventes à l'exportation des PME exportatrices appuyées par la SEE est passé de 2,2 milliards de dollars en 1993 à 5,8 milliards en 1998.
- 88 % de la clientèle totale de la SEE en 1998 était composé de PME exportatrices.

Autrement dit, bien que la grande part du financement de la SEE, exprimé en dollars, vise les gros exportateurs, le soutien accordé aux PME exportatrices, pour ce qui est du nombre d'entreprises aidées, s'est accru continuellement.

Satisfaction des PME

La priorité accordée aux PME explique également le niveau relativement élevé de satisfaction des exportateurs, qui est mesuré par l'indice de satisfaction des clients de la SEE. Cet indice affiche un taux d'approbation de 79 % parmi les PME clientes en 1998.

De même, selon le sondage de Environics commandé aux fins du présent examen, les entreprises de toute taille appuient en général fortement la SEE et sont satisfaites de ses services. Par exemple, 91 % des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 million de dollars et qui ont utilisé l'assurance-crédit à l'exportation de la SEE ont jugé ce produit « excellent » ou « bon ». Ce niveau de satisfaction a été indiqué par 87 % des PME dont le chiffre d'affaires se situe entre 1 million et 10 millions de dollars et par 92 % de celles dont le chiffre d'affaires se situe entre 10 et 25 millions de dollars. Bien que comparativement moins de petits exportateurs utilisent le financement de la SEE, ceux qui le font sont généralement satisfaits du produit.

Dans ce sondage, on a également demandé aux répondants de dire comment la SEE pourrait mieux soutenir les activités des petites et moyennes entreprises qui souhaitent pénétrer le marché des exportations. Il est intéressant de noter que 74 % ont dit qu'elles ne savaient pas comment la SEE pourrait améliorer les activités à cet égard. Les suggestions qui ont reçu une réponse favorable plus que marginale étaient les suivantes :

- réduire les coûts, faciliter et accroître l'accès au financement (7 %);
- fournir davantage de renseignements sur la SEE, faire plus de publicité et augmenter le nombre des séminaires (6 %);
- fournir de l'information sur des questions comme la gestion du risque (6 %).

Il y a lieu de noter que les attitudes à l'égard de la SEE ne semblent pas très différentes entre les petites et les grandes entreprises, à l'exception de la satisfaction à l'égard du financement de la SEE. Comme on l'a vu, le niveau de satisfaction à cet égard est élevé parmi les PME; or, il l'est encore davantage parmi les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 25 millions de dollars par an. Il est à noter également que malgré la croissance du volume d'activités de la SEE avec les PME, une importante partie du financement de la SEE continue d'être destinée à un nombre relativement limité de gros exportateurs, notamment dans le domaine des télécommunications.

Au cours des discussions avec les groupes de réflexion organisés dans le cadre de l'examen, on s'est généralement entendu pour dire que la SEE souhaite augmenter le nombre des petites et moyennes entreprises qui sont prêtes à exporter. Certains participants de la session de Montréal ont cependant

exprimé l'opinion que la SEE s'intéresse davantage au volume des opérations plutôt qu'au nombre des clients et qu'elle concentre ses efforts sur ses clients existants.

Au cours de l'examen, et en particulier lors des consultations menées auprès des parties intéressées dans tout le Canada, nous avons cependant rencontré un petit nombre de PME clientes insatisfaites. Les principaux points de contestation, qui ne concernaient pas tous la SEE, étaient les suivants :

- la faible compréhension des raisons pour lesquelles on avait refusé une aide à certaines entreprises;
- l'incapacité, de la part des emprunteurs et acheteurs étrangers, de satisfaire aux exigences juridiques de la SEE pour les prêts, à moyen terme ou les billets à ordre, que l'on juge trop rigoureuses et trop onéreuses;
- la frustration à l'égard des banques, qui ne consentent pas un financement pour les créances assurées à l'étranger par la SEE, en raison des risques commerciaux qui ne sont pas suffisamment couverts par l'assurance;
- la piètre compréhension que les banques canadiennes ont des produits et des services de la SEE et leur refus de transiger sur la base de ces produits au niveau de leurs succursales.

La SEE a expliqué l'acceptation ou le refus de conclure certaines opérations avec les PME par les motifs exposés aux paragraphes suivants.

Assurance sur les créances (crédits) à court terme

L'assurance sur les créances (crédits) à court terme est le produit le plus populaire de la SEE auprès des PME exportatrices. En 1998, quelque 83 % des 3 664 PME financées par la SEE se sont prévalues de ce produit. Selon la SEE, il existe deux motifs de refuser une assurance-crédit à court terme à une PME exportatrice. Premièrement, l'exportateur peut ne pas avoir fait la preuve suffisante des retombées économiques pour le Canada associées à ses transactions d'exportation. Par exemple, la SEE n'assure pas les biens et les services produits à l'étranger sans valeur ajoutée canadienne. Deuxièmement, les entreprises qui recherchent une couverture pour leurs créances canadiennes en vertu des modifications apportées à la Loi en 1993, n'ont peut-être pas un volume de ventes à l'exportation suffisant pour avoir droit à ce produit conformément aux Règlements (le seuil étant fixé à soit 5 millions de dollars annuels ou plus, soit 15 % ou plus des ventes totales en exportation). Dans ce cas, la SEE dit qu'elle oriente l'exportateur vers des assureurs et des sociétés d'affacturage privés. Bien que la SEE ne tienne pas apparemment de chiffres exacts sur ce sujet, elle estime que moins de 75 demandes sont refusées chaque année.

Selon la SEE, tous les clients éventuels de l'assurance à court terme admissibles (en fonction des retombées économiques pour le Canada et des Règlements) se voient offrir la possibilité d'assurer leurs créances à l'étranger. La SEE estime que depuis trois ans environ 80 % de toutes les offres de couverture ont été acceptées par les PME. La SEE déclare que la principale raison pour laquelle les PME exportatrices refusent les offres d'assurance est qu'elles ont repensé à leurs besoins d'assurance-crédit et ne souhaitent plus payer les frais de traitement ni la prime.

Il arrive que des titulaires de police éventuels refusent une offre d'assurance du fait que la SEE n'a pu accorder une approbation de crédit à un acheteur étranger. Mais les statistiques de la SEE indiquent que depuis trois ans, sur une moyenne annuelle de 6 000 demandes de limite de crédit faites par les PME clientes à son Équipe des exportateurs en essor, seulement 7 % ont donné lieu à un refus.

Alors que les délais d'émission des polices d'assurance et des approbations de crédit-acheteur de la SEE posaient auparavant un problème aux PME, la situation semble s'améliorer. Les polices d'assurance-crédit sont maintenant émises immédiatement par téléphone au moyen d'une ligne sans frais. La SEE dit que grâce à son système d'approbation de crédit et à son module de soutien aux décisions, 65 % des demandes de limite de crédit-acheteur sont émises dans les 24 heures et que le temps moyen d'exécution est de moins de 48 heures.

Un certain nombre d'intervenants ont rappelé que les banques commerciales ne se fient pas aux polices d'assurance-crédit de la SEE pour accorder un financement et refusent catégoriquement le financement ou demandent à la PME exportatrice de fournir une sûreté supplémentaire, comme une hypothèque sur leur maison. Les raisons apparemment invoquées par un certain nombre de banques commerciales est le fait que la police ne couvre pas les différends commerciaux et le défaut d'exécution de l'exportateur et dépend donc de l'acceptation du produit par l'acheteur étranger. En fait, une des grandes banques commerciales a dit qu'elle avait fait part de cette « faille » de la police d'assurance de la SEE à ses succursales. La SEE indique qu'en fait, les demandes d'indemnisation sont rarement refusées pour des raisons d'inexécution du contrat par l'exportateur ou pour cause de différends commerciaux. Lorsque l'acheteur invoque une inexécution, le service des réclamations de la SEE fait enquête pour savoir si le différend est fondé (par exemple, si l'allégation est postérieure à la date fixée pour le règlement du compte, cela peut suggérer qu'elle n'est peut-être pas fondée). Selon la SEE, il devient souvent évident que l'allégation est sans fondement et la SEE indemnise simplement le client. S'il y a un doute quant à la validité de l'allégation d'inexécution, la SEE verse généralement des indemnisations sous réserve d'une disposition de recouvrement qui lui permet de récupérer l'argent si le différend se révèle valide et que la créance n'est pas recouvrable. À cet égard, la SEE recherche généralement l'opinion d'un consultant neutre. Mais elle fait remarquer qu'il y a souvent des lacunes dans la rédaction du contrat (comme l'absence d'un échéancier de paiement) sur lesquelles elle n'a aucun contrôle et qui peuvent compliquer la situation de l'exportateur.

Critères d'admissibilité de la SEE

MARG et garantie de fonds de roulement, pré-expédition et répartition des risques

Les autres produits à court terme destinés aux PME exportatrices sont la Garantie générale sur les créances (MARG) (140 clients desservis en 1998) et les Garanties de fonds de roulement - pré-expédition - répartition des risques (8 transactions impliquant 5 PME exportatrices en 1998).

Pour que la PME exportatrice soit admissible au MARG, son chiffre d'affaires total ne peut dépasser les 5 millions de dollars au moment de la demande. Le financement opérationnel du MARG peut être renouvelé chaque année jusqu'à ce que le volume des ventes annuelles de la PME exportatrice atteigne 10 millions de dollars. Le volume annuel des ventes des PME exportatrices doit être inférieur à 25 millions de dollars pour être admissible aux garanties fonds de roulement, pré-expédition et répartition des risques. Ces deux produits sont offerts par les banques commerciales. Par conséquent, les banques prennent la décision concernant l'acceptation et le refus de la proposition selon leurs propres critères d'octroi de crédit. Lorsqu'une banque accepte un client pour ces produits, en général la SEE accepte automatiquement la proposition et c'est ensuite à l'exportateur d'accepter ou de rejeter l'offre.

Garantie-caution de bonne fin et assurance-cautionnement

La SEE indique que quelque 6 % de ses PME clientes utilisent des produits d'assurance à moyen terme comme la garantie-caution de bonne fin ou les assurances-cautionnements ainsi que l'assurance-transaction individuelle. La SEE évalue les PME exportatrices qui ont besoin d'une garantie-caution de bonne fin pour leurs transactions à l'exportation en fonction de leur capacité technique et financière d'honorer leurs contrats, en se fondant essentiellement sur leurs activités passées. La SEE déclare qu'elle a tendance à vouloir accepter les transactions dans la mesure du possible et qu'il n'est pas rare qu'elle accorde une garantie-caution de bonne fin à des PME exportatrices dont la valeur nette est négative. Comme ces produits exigent souvent l'approbation d'un autre intermédiaire financier (une banque ou une compagnie de crédit), ce dernier doit également approuver le candidat en fonction de ses propres critères.

Financement et garanties à moyen terme

Les données de la SEE indiquent qu'environ 9 % de ses PME clientes utilisent des véhicules de soutien financier à moyen et à long terme comme le crédit-acheteur, les lignes de crédit, les billets à ordre et le financement à moyen terme de NORTHSTAR. D'après les témoignages reçus au cours des consultations, il semble que la raison la plus courante de refuser une transaction de prêt à l'exportation à moyen terme à une PME exportatrice est que l'acheteur étranger n'est pas solvable et qu'il ne peut pas obtenir de garantie d'une autre source solvable. Il arrive parfois qu'il y a des retards, ou que la transaction échoue, lorsque l'emprunteur ne peut satisfaire aux critères de la SEE à l'égard d'une opinion juridique acceptable. Le plus souvent, l'exportateur canadien dans ce cas n'a pas la capacité financière d'obtenir l'information permettant à la SEE de donner une cote de solvabilité suffisante à l'acheteur étranger, de sorte que la transaction ne se réalise pas. Certaines transactions peuvent être également refusées en raison du risque que représentent certains marchés à moyen et à long terme. Selon la SEE, les exportateurs proposent parfois des transactions que la SEE considère trop importantes et trop risquées pour l'exportateur dans le cadre du contrat et en fonction de son expérience antérieure. Dans ce cas, la SEE peut fournir de l'information sur la façon de rendre la transaction viable.

Il semble que la SEE ait déjà eu et continue d'avoir dans une certaine mesure la réputation de ne pas s'intéresser aux petites transactions. Mais la création de l'Équipe des services financiers aux PME ainsi que l'appui fourni par la SEE à NORTHSTAR montrent que la SEE s'ouvre de plus en plus à la possibilité de transactions financières à moyen terme des PME.

Recommandation :

La SEE devrait dispenser les PME exportatrices de l'obligation de fournir une opinion juridique quant à la légalité, la validité et le caractère exécutoire des obligations commerciales de l'acheteur ou de l'emprunteur étranger. La SEE devrait se fier à la preuve documentaire de l'existence juridique de l'acheteur ou de l'emprunteur étranger sans avoir à effectuer une vérification indépendante auprès de l'avocat de l'emprunteur.

Amélioration continue des services de la SEE à l'intention des PME

Dans ce contexte d'expansion rapide des services aux PME, il n'est pas surprenant que la question des PME n'ait pas occupé une grande place au cours des consultations.

Néanmoins, certaines suggestions ont été faites au sujet de l'amélioration de certains des produits et services que la SEE offre aux PME exportatrices. Cela concernait par exemple le délai de traitement des indemnités (90 jours avant la demande, plus une attente allant jusqu'à 120 jours pour recevoir l'indemnisation) entraînant un blocage important du fonds de roulement des petites entreprises.

On a également soulevé la question de la gestion du risque. Certains ont estimé que la SEE craint trop les risques, par exemple en ce qui concerne Cuba. On a proposé d'introduire la notion de variabilité des prix dans l'assurance-risques politiques afin de refléter la couverture plus limitée de certains produits. On a également suggéré de placer sur le Web l'information sur l'évaluation du risque.

On a aussi suggéré qu'il serait souhaitable que la SEE offre une assurance- responsabilité du fabricant, ce qui est considéré comme un problème important pour les PME exportatrices, notamment lorsqu'elles essaient d'entrer sur le marché américain où il est très onéreux de s'assurer contre la responsabilité du fabricant, ce qui favorise les grandes entreprises déjà bien établies.

D'autres questions soulevées au cours des consultations comprenaient également ce qui suit :

- il serait utile que les PME aient une meilleure idée de ce qu'est un produit assurable acceptable ou, ce qui serait l'idéal, qu'elles obtiennent une lettre d'engagement de principe à l'égard d'une transaction particulière ou tout au moins sur la solvabilité d'une entité particulière, afin de savoir s'il vaut la peine d'investir l'argent nécessaire pour tenter d'obtenir le contrat;

- un certain nombre de PME ont soutenu l'idée d'une présence de la SEE à l'étranger, car les personnes sur place comprendraient mieux le marché visé.

Recommandation :

La SEE devrait continuer de surveiller et de rationaliser constamment la façon dont elle dessert les PME et continuer d'améliorer les produits et les services qu'elle leur offre. La SEE devrait répondre aux préoccupations et aux problèmes particuliers des PME, comme l'assurance-responsabilité de produit, en ciblant des solutions spécifiques.

La SEE et le secteur des services

Une des questions soulevées lors des consultations était celle de savoir si la SEE comprenait bien les besoins du secteur des services. Historiquement, les services et les produits de la SEE ont été conçus pour favoriser l'exportation de biens matériels. À mesure que le secteur des services prend de l'importance dans toutes les économies développées, il faut s'assurer que le Canada peut appuyer les exportations de ce secteur également. Seulement 7 % des répondants au sondage de Environics appartenaient au secteur des services par rapport à 51 % au segment de faible technicité du secteur de fabrication.

Le secteur des services a toujours représenté un problème pour le financement et l'assurance. Normalement, les entreprises de services ont une capitalisation très limitée et leur capacité d'emprunt est normalement utilisée en totalité pour financer leurs créances. En général, elles sont caractérisées par une quasi-absence de biens corporels pouvant servir de sûreté. Contrairement au stock de biens d'une entreprise de fabrication ou de distribution, qui est matériel, complet et identifiable, le stock d'actifs d'une entreprise de services prend la forme de travaux en cours (dessins techniques ou architecturaux non terminés, rapports et études livrés à un client sous forme d'ébauches mais qui ne sont pas encore approuvés, etc.). Étant donné que les prêteurs éventuels (y compris la SEE) ne peuvent pas déterminer avec certitude si les travaux en cours sont conformes aux exigences contractuelles avant d'être approuvés par l'acheteur, ils estiment que le risque commercial d'une non-acceptation est trop élevé; ainsi donc, le contrat de service ne peut pas être financé avant que le travail soit terminé et accepté, établissant ainsi une créance.

Un petit bureau d'architectes a émis l'idée que les PME pourraient bénéficier d'un financement de soudure de la SEE qui les aiderait, par des paiements échelonnés en cas de retards, plutôt que de les forcer à se prévaloir de la police d'assurance. On a fait remarquer que le recours à la police d'assurance peut mettre fin à une transaction et compromettre la relation avec le client. Un tel programme viserait à combler les failles qui ne relèvent pas du programme de paiements progressifs de la Corporation commerciale canadienne.

Recommandation :

Compte tenu de l'importance croissante du secteur des services et de la grande qualité des emplois qu'il produit, la SEE devrait s'efforcer de financer les travaux en cours du secteur des services, en particulier les transactions particulières des PME. Cela exigera une réflexion de la part de la SEE sur la façon dont elle aborde le risque commercial dans ces situations et une volonté d'accepter les antécédents et la réputation de l'entreprise comme indication de la valeur financière des travaux non terminés.

Coopération de la SEE avec les banques pour soutenir les PME exportatrices

D'importantes préoccupations ont été exprimées au sujet du rôle des banques et de l'absence apparente de coordination entre les banques commerciales et la SEE.

Les banques canadiennes sont des fournisseurs essentiels du financement aux PME. En 1997, elles ont consenti à plus de 690 000 PME des prêts autorisés d'une valeur inférieure à 1 million de dollars chacun et représentant presque 69 milliards de dollars au total. Bien que les banques ne divisent ni ne classent leurs clients en exportateurs ou non-exportateurs, elles ont collaboré avec la SEE pour appuyer les PME exportatrices.

La SEE estime qu'environ 10 % de la clientèle PME typique des banques sont des exportatrices dont la plupart exportent pour moins de 100 000 \$. Les PME exportatrices ont plus ou moins les mêmes besoins de financement que toutes les autres PME. La grande différence est qu'elles doivent pouvoir financer leurs créances à l'étranger.

Le produit le plus important de la SEE destiné aux PME exportatrices est l'assurance-crédit à court terme. Avec la sécurité supplémentaire qu'offre l'assurance sur les créances à l'étranger, la plupart des banques sont prêtes à offrir un financement opérationnel supplémentaire qui ne serait pas disponible autrement. La SEE note qu'entre 40 et 50 % de toutes les PME détentrices d'une police d'assurance à court terme souscrivent leur police à la demande des banques. Les banques sont tout à fait en faveur de l'utilisation de l'assurance-crédit par les PME (en fait, certaines PME exportatrices ont exprimé un certain découragement au cours des discussions au sujet de l'insistance des banques à les obliger à souscrire ces polices). En 1997, plus de 30 % (6,5 milliards de dollars) du volume d'assurance à court terme appuyée par la SEE (PME et gros exportateurs) étaient assortis d'une affectation du paiement des produits de la police en faveur de la banque de l'exportateur.

En plus de l'assurance-crédit à court terme, les banques se sont associées avec la SEE pour offrir un certain nombre de produits et de services répondant aux besoins particuliers des PME exportatrices (MARG, garanties fonds de roulement, pré-expédition, garantie-caution simplifiée, NORTHSTAR).

Malheureusement, le financement du commerce extérieur est un service spécialisé dans toutes les banques canadiennes, et tous les produits et services du financement du commerce extérieur, y compris les offres de la SEE, sont souvent mal compris au sein du réseau des succursales nationales. La SEE doit promouvoir de façon plus vigoureuse ses services de soutien aux PME exportatrices dans les réseaux des succursales bancaires au moyen de séminaires, de réunions et de séances de formation dans tout le Canada.

Comme on l'a vu plus haut, certains des efforts de la SEE en vue de collaborer davantage avec les banques semblent porter fruit. NORTHSTAR Financement du Commerce international, basé à Vancouver (un partenariat, appuyé par la SEE, entre le Programme de la diversification de l'économie de l'Ouest, les provinces de la Colombie-Britannique et de l'Ontario, la Banque de Montréal, la Banque Royale du Canada et la Banque de Hong-Kong du Canada), offre un financement à moyen terme aux PME exportatrices. NORTHSTAR a réalisé plus de 43 millions de dollars de transactions en 1997, soit une augmentation de 96 % par rapport à l'année précédente. Toutes ces opérations sont assurées par la SEE. Par contre, l'initiative MARG, qui offre une garantie de 80 % sur le portefeuille de créances étrangères, s'est révélée décevante - en raison, apparemment, de la difficulté des banques à séparer les créances étrangères et intérieures.

De façon plus générale, on a laissé entendre que le manque de compréhension du financement du commerce extérieur de la part des banques en dehors des grands centres financiers faisait en sorte que les PME qui essaient d'utiliser l'assurance et les garanties de la SEE ont de la difficulté à élargir leurs activités au moyen des exportations.

Par exemple, certaines PME prétendent que les banques ne comprennent pas bien l'assurance de la SEE et refusent d'augmenter les lignes de crédit même avec la protection de la SEE. De même, les garanties de prêt de la SEE, qui offrent une garantie de 90 % aux banques, sont encore insuffisantes pour certaines d'entre elles.

Certaines banques conviennent que le service de soutien au commerce dans les succursales pourrait être de meilleure qualité, mais elles estiment que cela est dû surtout à la demande limitée pour ces services. Elles notent également que les produits d'assurance et de garantie de la SEE n'offrent qu'une protection limitée aux banques et que la première protection est le bilan de l'entreprise.

Pour la SEE et les banques, le défi consistera à élaborer à l'intention des PME exportatrices des produits de masse commerciaux normalisés et faciles à administrer qu'elles pourront utiliser dans tous les réseaux bancaires. D'autres innovations, comme l'utilisation accrue de l'Internet pour le commerce électronique, l'évaluation du crédit normalisée et l'entrée des banques étrangères, des établissements parabancaires, des sociétés de fiducie et des coopératives dans le secteur du financement des PME, pourraient donner à la SEE la possibilité de mieux répondre aux besoins des PME exportatrices.

À notre avis, nous avons entendu suffisamment de critiques sur l'interaction entre les services de la SEE et ceux des banques commerciales pour juger nécessaire l'amélioration des relations de travail dans ce secteur.

Recommandations :

La SEE devrait continuer de trouver des moyens de travailler plus étroitement avec les banques commerciales afin d'améliorer le soutien offert aux PME, en s'inspirant du modèle de NORTHSTAR.

La SEE devrait envisager des initiatives visant à améliorer la coordination de ses offres de service avec celles des banques commerciales, notamment :

- *fournir de l'information sur ses services dans le réseau des succursales bancaires;*
- *assurer une formation à un nombre important d'employés des banques en financement du commerce extérieur et utilisation de ses produits de gestion du risque et de financement;*
- *promouvoir la vente de produits d'assurance de la SEE dans les succursales des banques; et*
- *partager l'information sur les risques avec les banques.*

Visibilité et accessibilité des services aux PME

Il est toutefois préoccupant que, malgré les efforts considérables et les progrès réalisés dans ce domaine par la SEE, la visibilité de celle-ci et l'accès à ses services dans un certain nombre de régions demeurent problématiques, en particulier pour les petits et moyens exportateurs. Le fait est que sur les quelques 73 000 PME qui exportent, seulement 5 % reçoivent un appui de la SEE. Il est également probable que bien d'autres PME, sur les plus de 600 000 qui existent au pays qui n'exportent pas actuellement, pourraient et devraient le faire.

Un nombre de petits exportateurs ont souligné le fait que les institutions financières d'État en général, y compris la SEE, doivent mieux les informer des services et des programmes existants. Le problème semble endémique.

Selon un vaste sondage réalisé par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante en 1996, 27 % des entreprises de moins de 100 employés qui ont au moins une petite capacité d'exportation aux États-Unis ou outre-mer n'avaient jamais entendu parler de la SEE; seulement 6 % des entreprises interrogées de moins de 100 employés avaient déjà utilisé les services de la SEE et 4 % utilisaient ses services actuellement. Selon le sondage, 36,9 % des entreprises se désignant elles-mêmes comme petits exportateurs, 30,08 % comme exportateurs modérés et 20,9 % comme gros exportateurs n'avaient jamais entendu parler de la SEE. Seulement 4,4 % des petits exportateurs, 5,2 % des exportateurs moyens et 9,7 % des gros exportateurs avaient déjà eu recours aux services de la SEE. Au moment du sondage, seulement 1 % des petits exportateurs, 2,1 % des exportateurs moyens et 8,3 % des gros exportateurs utilisaient les services de la SEE. Il faut donc faire beaucoup plus pour informer les petits et moyens exportateurs de la grande qualité et de l'intérêt des services offerts par la SEE.

Certains avaient l'impression que la SEE s'intéressait surtout aux grosses entreprises, qu'elle était centralisée et que trop de décisions étaient prises à Ottawa. On pense également que la SEE n'a pas assez de ressources dans les régions et que son rôle n'est pas bien compris par la clientèle éventuelle des PME. Les petits exportateurs ont aussi beaucoup insisté sur le contact personnel avec une personne de la SEE qui pourrait prendre le temps de leur faire connaître les besoins dans leur secteur.

Comment la petite entreprise accède-t-elle au soutien financier dont elle a besoin pour développer un produit commercialement viable et l'exporter? Le problème ne tient pas tant à l'aide disponible mais plutôt à la façon dont le petit exportateur est renseigné sur la grande diversité de programmes offerts et comment il fait son choix : gouvernements fédéral et provinciaux, organismes de développement régionaux, BDC, source de capital-risque et SEE.

Cela fait intervenir la question plus vaste de la coordination entre les programmes destinés aux petites entreprises, qui va au-delà de la portée de cet examen. Mais cela souligne aussi la nécessité d'insister sur la coordination entre les programmes destinés aux petites entreprises et les systèmes de guichet unique plutôt qu'une prolifération d'instruments de soutien. Le Conseil des sociétés financières d'État, créé en 1996, en réponse aux recommandations du rapport Kirby sur les sociétés d'État, s'occupe actuellement de cette question. Aussi, la SEE et la BDC collaborent pour trouver des moyens de rendre leurs programmes destinés aux PME plus complémentaires. Les deux organismes se rencontrent également presque chaque semaine avec la Société du crédit agricole (SCA) pour maximiser leur utilité à l'égard de leurs clients respectifs.

La question plus importante posée par le rapport Kirby au sujet de la rationalisation des programmes et le fusionnement possible de certains organismes d'État n'a pas été soulevée lors des discussions avec les répondants du secteur privé.

Recommandations :

La SEE doit s'efforcer d'accroître la visibilité de ses services dans les régions de la façon suivante :

- ***décentralisation des décisions sur les petites transactions dans ses bureaux régionaux et renforcement de ces bureaux;***
- ***intensification de la collaboration entre la SEE et la BDC afin de fournir aux clients de l'une ou l'autre institution une approche intégrée à l'égard des services du gouvernement aux petites entreprises.***

Le gouvernement devrait évaluer les progrès réalisés dans l'intégration de la prestation des programmes du point de vue des petits et moyens exportateurs dans les trois ans suivant la date du présent Rapport.

Le cas particulier du financement des exportateurs agricoles autres que céréaliers

La Commission canadienne du blé (CCB) assume certaines responsabilités à l'égard de l'exportation des céréales, mais celles-ci sont limitées au blé et à l'orge cultivés dans l'Ouest canadien (elle agit également comme vendeur à guichet unique pour le blé et l'orge de l'Ouest canadien utilisé pour la consommation humaine intérieure). Afin d'offrir un crédit aux ventes de blé et d'orge, la CCB utilise deux programmes ne relevant pas de la SEE. Le premier, le Programme de vente de céréales à crédit, fournit un crédit aux acheteurs publics. La CCB utilise un second programme, le Mécanisme de crédit agroalimentaire pour fournir un crédit aux acheteurs du secteur privé.

La SEE offre un crédit à l'exportation agricole dans le cadre de trois programmes : 1) l'assurance globale multirisques, 2) le programme d'assurance-crédit documentaire et 3) le Compte du Canada. Agriculture et Agro-alimentaire Canada (AAC) signale qu'elle reçoit fréquemment des appels des exportateurs dont les demandes ont été refusées dans le cadre des programmes de la SEE ou qui souhaitent obtenir des types de crédit que la SEE n'offre pas. Les entreprises qui se sont vues refuser un crédit accusent fréquemment la SEE d'être trop prudente. AAC a déclaré que des exportateurs de produits agricoles leur ont également fait part de plaintes dans ce sens par rapport à la SEE.

La SEE a un programme d'assurance pour les produits agricoles en vrac qui est un sous-élément de son Programme d'assurance-crédit documentaire (PACD). Il s'en distingue par le fait que la couverture des produits agricoles est de 95 % et peut aller jusqu'à 100 % de la valeur des exportations en cas de garantie publique (la couverture des produits non agricoles est de 90 %). Cela existe déjà pour les produits autres que les céréales et n'exige pas un savoir-faire supplémentaire de ACC.

AAC a un programme appelé Mécanisme de crédit agroalimentaire (MCA), qui offre une garantie publique de remboursement pour les exportations agricoles canadiennes à des acheteurs privés. Ce programme établi dans le cadre du budget fédéral de 1995 a fourni pour 100 millions de dollars de provisions à l'appui des transactions du PCA. Le montant du crédit dépend des taux de provision utilisés pour les transactions (par exemple, à un taux d'approvisionnement de 10 %, il est possible d'appuyer 1 milliard de dollars d'opérations). Le fonds d'approvisionnement a été divisé en un fonds de 70 millions de dollars pour les transactions de la CCB, un fonds de 20 millions de dollars pour les autres transactions et 10 millions de dollars qui ne sont pas affectés.

Étant donné que le PCA n'a pas sa propre autorité législative, la portion de la CCB a été activée en vertu de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. L'autre partie du PCA devrait être appliquée en vertu de la *Loi sur l'expansion des exportations* ou de la loi qui régit une autre société financière d'État. Il reste encore à décider des modalités de fonctionnement de la portion non CCB du programme, y compris les frais à imposer. On peut s'attendre à ce que la SEE craigne que la mise en oeuvre d'un programme PCA hors la CCB sur une base sans-frais ne leur soutire des transactions, puisque la SEE exige le paiement de certains frais pour ces programmes d'agriculture. Toutefois, cela ne semble pas soulever

de préoccupations puisque l'AAC a indiqué son intention de mettre sur pied un programme qui compléterait les programmes existants de la SEE plutôt que de leur faire concurrence.

Lorsque la SEE estime que certains marchés sont trop risqués pour ses programmes inscrits au Compte de la Société (GACD et PACD), le seul autre mécanisme dont elle dispose actuellement est le Compte du Canada. Bien qu'il ne soit pas souhaitable d'établir un autre programme pour faire concurrence au Compte du Canada, le PCA pourrait jouer un rôle utile en rendant le crédit agroalimentaire canadien plus compétitif avec le programme GSM des États-Unis dans les marchés où cela présente un problème.

Les responsables de l'AAC notent également que d'autres pays sont prêts à offrir des crédits à l'exportation agricole. Par exemple, dans un projet récent, les exportateurs canadiens n'ont pu obtenir de crédit concurrentiel pour la vente de porc à des acheteurs coréens. Les États-Unis ont affecté 1,5 milliard de dollars US aux exportations agroalimentaires en Corée du Sud, dans le cadre de leurs programmes GSM 102/103 et de crédits aux fournisseurs, ce qui comprenait 160 millions de dollars US pour la viande (boeuf, porc et poulet). Dans le cadre des programmes de crédit agroalimentaire américains, on impose des frais forfaitaires aux exportateurs, quel que soit le risque associé à la transaction. Au Canada, les primes s'appliquent en fonction d'une évaluation du risque réel. Cela peut représenter un avantage pour les exportateurs américains dans certains marchés. Par conséquent, les exportateurs Canadiens blâment parfois la SEE de ne pas être concurrentielle avec les programmes GSM américains.

Compte tenu de l'importance de l'agriculture et de l'agroalimentaire au Canada, il faudrait faire en sorte que, par l'intermédiaire de la SEE, de l'Agriculture et Agro-alimentaire Canada, des banques canadiennes ou une combinaison de ces organismes, les exportateurs canadiens de ce secteur (qui sont essentiellement des PME) reçoivent l'appui financier qui a été accordé dans le cadre de la partie non-céréales du PCA mais qui n'est pas actuellement mobilisé en raison de considérations gouvernementales internes.

Recommandation :

La SEE et Agriculture et Agro-alimentaire Canada devraient déployer des efforts concertés pour mobiliser sans tarder la portion non-céréalière du Mécanisme de crédit agroalimentaire, afin de pourvoir un soutien financier aux exportations dans le secteur de l'agriculture non-céréalière canadienne équivalent à celui dont bénéficient les producteurs étrangers.

Chapitre 9

Succès en général de la SEE à promouvoir les politiques du Gouvernement du Canada

Introduction

L'EXAMEN DE LA *LOI SUR L'EXPANSION DES EXPORTATIONS* A POUR OBJET DE VÉRIFIER SI LA SEE A « UTILISÉ SON MANDAT AVEC EFFICACITÉ POUR ÉPAULER L'ENSEMBLE DES OBJECTIFS ET DES PRIORITÉS DES POUVOIRS PUBLICS CANADIENS DANS LE DOMAINE DES ÉCHANGES COMMERCIAUX. »

À cette fin, le processus a porté sur l'examen des questions de transparence, de responsabilisation, de protection de l'environnement, de développement durable et de respect des droits de la personne. Ces questions ont fait l'objet de discussions au sein de la SEE, avec le secteur des affaires, les organisations non gouvernementales et certains ministères. Elles ont également été soulevées au cours des rencontres avec les OCE américains, des spécialistes ayant une connaissance des organismes de crédit européens et des institutions de développement affiliées à la Banque mondiale.

Même si la majorité des groupes non gouvernementaux ne remettent pas en cause l'existence de la SEE en tant qu'organisme de promotion des exportations canadiennes, ils insistent pour qu'elle tienne davantage compte des objectifs du gouvernement en matière de protection de l'environnement, de développement durable et de respect des droits de la personne, tout en assurant une transparence et une responsabilité accrues quant à l'aide qu'elle accorde.

Le secteur des affaires, pour sa part, veut s'assurer que la SEE demeure une organisation commerciale de crédit à l'exportation viable et efficace, qui recourt à des politiques sensibles, à l'exemple d'autres organismes analogues, et défend les intérêts concurrentiels du Canada. Selon l'AMEC, qui soulignait le « rôle qu'elle joue dans l'économie canadienne » et demandait d'accorder « l'importance qu'il faut » à ses préoccupations :

La SEE a un mandat commercial et pour principal objectif d'accroître la capacité financière nécessaire aux exportations canadiennes. Comme nous l'indiquions dans notre présentation originale au comité, la SEE ne doit pas être l'instrument privilégié de promotion directe et dynamique des buts de la politique publique canadienne sur le plan social.²⁶

Le dénominateur commun de toutes ces questions est la mesure dans laquelle la SEE, qui est à la fois un mandataire de sa Majesté et une entité dont le mandat est essentiellement commercial et axé sur les possibilités du marché, peut ou doit servir également d'instrument de mise en œuvre des objectifs de la politique des pouvoirs publics.

26. Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada, lettre adressée à Gowling, Strathy & Henderson en date du 19 mars 1999.

L'examen avait comme défi et pour objet :

- de déterminer une bonne façon d'assurer que la SEE, à titre de mandataire de Sa Majesté, observe les politiques gouvernementales en matière de transparence, de responsabilisation, de protection de l'environnement et des droits de la personne;
- tout en assurant sa compétitivité sur le plan commercial dans le contexte de la concurrence de plus en plus grande de l'étranger.

Responsabilisation et transparence

Aperçu de la question

La SEE, en tant que société de la Couronne, relève d'abord de son conseil d'administration et est soumise à l'examen du Ministre du Commerce international, du ministre des Finances et du Vérificateur général du Canada, mais elle n'est presque pas tenue d'informer le public en vertu des lois actuellement en vigueur. Par exemple, la SEE est exclue de façon expresse de la l'application de *Loi sur l'accès à l'information* (la LAI), vraisemblablement par souci de protéger la confidentialité commerciale. Qui plus est, elle n'est pas tenue d'indiquer si elle appuie un exportateur ou si une entreprise a obtenu ses services ou pour quels pays ou projets elle finance des exportations ou des investissements.

La SEE a justifié son approche en disant qu'elle sert à protéger la confidentialité de ses clients quant à leurs activités financières. À cet égard, elle est davantage une entité commerciale qu'un organisme public. Nous notons, cependant, qu'à titre d'organisme gouvernemental, la SEE est exemptée des obligations de divulgation de renseignements imposées aux entreprises publiques, dont les banques canadiennes, qui sont soumises à la législation provinciale régissant les opérations sur des valeurs mobilières. En général, la SEE publie de l'information financière dans ses états financiers annuels et les analyses pertinentes de la direction au sujet des exigences de la législation relative aux valeurs mobilières. Toutefois, elle n'observe pas la même obligation de divulgation d'information sur ses opérations commerciales dans la partie narrative de son rapport annuel.

Au cours des consultations, il y a eu de nombreuses suggestions sur la façon d'accroître la responsabilité publique de la SEE, que ce soit en la soumettant à la LAI, en exigeant qu'elle publie des listes de ses clients, en donnant des précisions au sujet des projets qu'elle appuie, en instaurant un mécanisme de requête permettant à quiconque de lui demander d'examiner ses politiques ou en soumettant des décisions à un examen judiciaire.

À notre avis, la mise en place d'un mécanisme de requête à cet égard serait mal avisé, car il risquerait d'empêcher la SEE de prendre les décisions qui s'imposent et nuirait à la compétitivité des exportateurs canadiens, sans parler de son incidence négative sur la compétitivité de la SEE face à d'autres institutions financières et OCE.

Toutefois, l'impossibilité pour le public d'exercer une surveillance à cet égard a suscité de la suspicion parmi certains organismes non gouvernementaux, pour qui cette politique contrevient à l'obligation de rendre compte intégralement de sa gestion aux contribuables. L'approche de la SEE aux questions de transparence l'expose sans doute plus à la critique que le font ses politiques en tant que telles. Même si la SEE a pris récemment de nombreuses mesures internes pour se conformer à diverses normes, le public en général n'en est pas informé, car bon nombre d'entre elles ne sont pas annoncées. Pour la SEE, la meilleure façon de résister aux organisations qui réclament un meilleur contrôle gouvernemental de ses activités est sans doute de se prêter d'elle-même à une surveillance accrue du public.

Les arguments avancés pour justifier l'exemption inconditionnelle de la SEE de l'obligation de divulgation, fondés sur le fait que la SEE est autonome sur le plan commercial, soulèvent les considérations suivantes :

- Tant que le Compte du Canada est du ressort administratif de la SEE, il est soumis à l'obligation de rendre compte aux contribuables, qui subventionnent les projets.
- En ce qui a trait au Compte de la Société, les prêts consentis par la SEE sont subventionnés à même les emprunts garantis par l'engagement de courtoisie internationale réciproque du gouvernement et des contribuables canadiens.
- En tant que société de la Couronne, la SEE en bout de ligne doit, dans une certaine mesure, rendre compte de sa gestion au public canadien.

Le fait que d'autres OCE divulguent régulièrement de l'information au sujet des opérations qu'elles ont appuyées suggère qu'il est possible d'harmoniser les exigences de responsabilité et de confidentialité commerciale. Ajoutons cependant que la plupart des autres OCE, dont la Eximbank, font office de prêteur de dernier ressort. Cette fonction des OCE de dernier ressort leur permet davantage d'imposer des conditions à leur soutien, tant aux exportateurs qu'aux acheteurs. Cela découle du fait que, sans l'appui de l'OCE en question, la transaction a peu de chances de se réaliser.

De plus, comme la SEE figure dans la Partie I de l'Annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*, le présent examen conclut qu'il y a de bonnes raisons de la placer dans la Partie I de l'Annexe III de la *LGFP*, en raison de son orientation plus commerciale que celle des autres sociétés de la Couronne.

Des restrictions quant au niveau de transparence sont nécessaires, car une divulgation trop poussée nuirait à sa compétitivité face à d'autres OCE, et nuirait aux exportateurs canadiens.

La Loi sur l'accès à l'information

Selon de nombreuses suggestions d'organisations non gouvernementales, la SEE, en tant que société de la Couronne, serait davantage tenue de rendre compte au public si elle relevait de la *LAI*. On a établi plusieurs analogies avec les OCE américains comme la Eximbank et l'OPIC, toutes deux visées par le *Freedom of Information Act* des États-Unis. Mais comme nous l'avons fait observer, l'analogie est imparfaite, car ces organismes sont des instruments de dernier ressort, contrairement à la SEE.

Parmi les facteurs en faveur de l'assujettissement de la SEE à la LAI, on compte notamment :

- D'autres sociétés de la Couronne mentionnées dans la Partie I de l'Annexe III de la LGFP, qui jouent un rôle semblable à celui de la SEE, sont visées par la LAI, comme la Corporation commerciale canadienne et la Banque de développement du Canada.
- La LAI prévoit des exemptions en vertu du paragraphe 20(1), selon lequel l'information commerciale de nature confidentielle des clients de la SEE peut être exemptée de l'obligation de divulgation. Qui plus est, les tribunaux ont pris soin d'interdire la divulgation de documents commerciaux confidentiels au cours des appels d'offres en vue de la passation de marchés.
- On pourrait ajouter à la *Loi sur l'expansion des exportations* une exemption semblable à celles des paragraphes 37(1) et (2) de la *Loi sur la Banque de développement* du Canada, en vertu desquelles l'information de la SEE sur ses clients est privilégiée.

On a également laissé entendre que le fardeau administratif lié aux demandes d'accès à l'information risque de détériorer la compétitivité de la SEE. Or, ce « fardeau », commun à d'autres sociétés de la Couronne et institutions gouvernementales, assure l'accès du public à l'information du gouvernement. Comme tel, le fardeau supplémentaire imposé à la SEE ne constitue pas un contre-argument valable quant à l'assujettissement de la Société à la LAI. Il est néanmoins juste d'affirmer que les exigences administratives de la LAI sont susceptibles de créer des difficultés vis-à-vis d'autres OCE et les prêteurs commerciaux.

Les exportateurs canadiens et la SEE craignent qu'un assujettissement de la SEE à la LAI l'oblige à communiquer des renseignements commerciaux de nature confidentielle au public et à la concurrence, ce qui nuirait à leur compétitivité et à celle de la SEE ou à la position du Canada dans les négociations internationales.

Même si la LAI prévoit l'exclusion de l'information commerciale confidentielle, on craint que ses dispositions ne conviennent pas dans le cadre de rapports entre prêteur-assureur et ses clients. À cet égard, il est utile de souligner que même si la BDC est assujettie à la LAI, sa loi habilitante comporte une exemption absolue qui s'applique à toute l'information privilégiée relative à ses clients. Bien qu'un modèle de ce genre dissiperait probablement les craintes relatives au respect de la confidentialité commerciale et des clients, on peut se demander s'il convient vraiment d'assujettir la SEE au fardeau administratif de la LAI et d'exempler, du même coup, toute information pertinente.

À noter également que d'autres sociétés de la Couronne à caractère commercial, comme la Société canadienne des postes, ne sont pas régies actuellement par la LAI.

Mais ce qui est sans doute plus important, comme nous l'avons déjà indiqué, c'est que la SEE devrait, à notre avis du moins, être tenue de divulguer certains renseignements de base au sujet de ses activités et des opérations qu'elle appuie régulièrement. Cette exigence serait tout probablement une meilleure façon d'assurer le respect de l'obligation faite à la Société de rendre compte, ce, tant dans la réalité que dans les perceptions du public.

Divulgence des opérations

Même si la SEE publie des communiqués indiquant les entreprises et les projets qu'elle finance, on a mentionné qu'elle devrait également publier, de façon régulière et systématique, la liste des exportateurs qui obtiennent une assurance, des prêts, des garanties et d'autres formes d'aide de la SEE, ainsi que le genre d'aide accordée et le but du soutien accordé.

D'autres OCE ont également pris l'habitude de publier régulièrement la liste de leurs clients. L'OPIC et la Eximbank publient, ainsi, les noms des entreprises qui ont obtenu leurs services, la nature, la valeur et le but de l'aide accordée.²⁷ Avec l'accord des exportateurs, la Export Finance Insurance Corporation (EFIC), l'OCE australien, affiche pour sa part les noms de ses clients sur son site web, ainsi que le lieu de leurs activités et le genre d'aide qu'ils ont obtenu de l'EFIC.²⁸

Au cours des consultations, la SEE et ses clients se sont dits inquiets que la divulgation du nom et des activités des clients de la Société nuise à la confidentialité commerciale si des concurrents utilisent cette information à leurs fins. Selon l'AMEC :

Il est difficile de rester compétitif sur les marchés actuels, d'où l'importance de la confidentialité commerciale pour les entreprises. Ce qui semble être une information anodine quant à une opération ou une entreprise, même après coup, risque parfois d'offrir assez de renseignements aux concurrents pour nuire gravement à la position concurrentielle d'un exportateur. Nous pressons donc Gowling et la SEE de prendre cette inquiétude très au sérieux.²⁹

D'autres ont fait part de leur crainte de voir leurs clients à l'étranger mal réagir s'ils s'aperçoivent que l'assurance contre le risque politique accordée par la SEE a servi à un projet ou que les services de la Société ont permis d'obtenir du financement sur un marché à haut risque.

Les exportateurs ont toutefois indiqué qu'une politique de divulgation de l'information générale ne poserait pas de problèmes, pourvu que celle-ci soit publiée après coup, après l'attribution des contrats d'exportation. Ils ont confirmé que dans la plupart des cas les clients de l'étranger sont au courant de la participation de la SEE à un projet ou à l'octroi d'une assurance.

En vertu des lois canadiennes et américaines portant sur les valeurs mobilières, les entreprises publiques clientes de la SEE peuvent avoir à divulguer les opérations significatives auxquelles elles participent avec l'aide de la SEE, malgré leur désir ou celui de la Société de les garder confidentielles. À noter aussi que même si les banques évitent en général de divulguer l'identité de leurs clients, de fait, chaque fois qu'elles inscrivent un contrat de garantie ou une sûreté dans un registre public, elles révèlent l'identité de leurs clients, l'existence de la relation d'affaires et, dans bien des cas, des renseignements complets sur l'opération financière réalisée entre elle et un client. Des intervenants qui désirent obtenir de l'information sur les relations bancaires de sociétés commerciales consultent ces registres de façon régulière et systématique.

27. Voir le site web de la Exim Bank des États-Unis: <http://www.exim.gov/pfauth.html>

28. Voir le site web de l'EFIC : www.efic.gov.au/success.html ou www.efic.gov.au/clientlist.html.

29. Alliance des manufacturiers et exportateurs du Canada, lettre adressée à Gowling, Strathy & Henderson en date du 19 mars 1999, 2.

Il semble donc que la publication de renseignements généraux au sujet des clients de la SEE et de leurs activités ne nuirait pas à leurs intérêts commerciaux dans la plupart des cas. Qui plus est, la SEE est une entité gouvernementale, et ses clients ne doivent pas s'attendre à ce que les services qu'ils en obtiennent soient complètement à l'abri des regards du public. La SEE et bon nombre de ses clients et supporteurs fondent certains de leurs arguments en faveur des méthodes de travail et des pouvoirs actuels de la Société sur le fait que la SEE est un instrument de mise en œuvre de la politique des pouvoirs publics. Voilà pourquoi la SEE doit rendre compte au public et est perçue comme un organisme qui s'acquitte de cette obligation. La SEE est à la fois un instrument de mise en œuvre de la politique publique et une entité commerciale, et ses privilèges et ses obligations doivent toujours être équilibrés en fonction de ces deux rôles.

Recommandation :

La SEE devrait publier régulièrement certains renseignements sur les opérations qu'elle finance. Ces renseignements pourraient comprendre, par exemple, le nom de l'emprunteur, du pays et de l'exportateur, la nature, la valeur et les modalités du soutien financier, ainsi qu'une brève description des produits, des services ou des projets visés; et dévoiler les opérations dans les 60 jours suivant la signature de l'entente. L'aide financière inférieure à un certain seuil ainsi que toute information soulevant des préoccupations de confidentialité commerciale pour l'exportateur canadien seraient exemptées de ce régime.

Protection de l'environnement et développement durable

Les investissements privés, qui ont maintenant remplacé en grande partie l'aide gouvernementale dans les relations entre les pays développés et les pays en développement, jouent un rôle international de plus en plus grand comme levier de croissance et de développement économiques. Parallèlement, la capacité des exportateurs privés et des OCE qui les appuient à influencer sur le type de développement et la qualité de vie des pays avec lesquels ils font affaires s'accroît elle aussi. Les rapports commerciaux du Canada avec les pays en développement représentent près du tiers de son commerce avec les pays autres que les États-Unis.

Les consultations, le sondage et les discussions en groupe, ont permis d'aborder la question de la protection de l'environnement et du développement durable en rapport avec la SEE. Deux groupes, l'Institut Nord-Sud et les Amis de la Terre ont présenté des mémoires à ce sujet. Ces questions ont également fait l'objet de courts articles, notamment de l'Alliance des manufacturiers et exportateurs du Canada.

Pour mieux comprendre les approches adoptées à l'extérieur du Canada, nous avons aussi rencontré des OCE américains – la Eximbank et la Overseas Private Investment Corporation (OPIC) – la Banque mondiale et ses institutions de financement et de garantie d'investissement, la Société financière

internationale (SFI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI), et la Banque interaméricaine de développement. Ce faisant, nous avons tenu compte des différences importantes entre ces organisations - lesquelles peuvent plus facilement imposer des conditions à l'octroi de leur soutien - et la SEE, dont l'orientation commerciale exige un plus grand souci pour les questions de concurrence affectant les exportateurs canadiens.

En général, les résultats des consultations menées dans le cadre de cet examen donnent à penser que le secteur privé et les ONG du domaine de l'environnement s'accordent pour reconnaître la nécessité de tenir compte des considérations environnementales dans les activités économiques à l'étranger. Les avis diffèrent toutefois considérablement quant au rôle de la SEE à cet égard.

La SEE et l'AMEC ont tous deux affirmé que l'établissement de normes en matière d'environnement constituerait une application extraterritoriale de la loi canadienne et/ou une ingérence dans la souveraineté du pays hôte. À notre avis, un tel argument n'est guère convaincant. La SEE est libre de refuser un appui à un projet ou une transaction dans un pays étranger pour quelque raison que ce soit, y compris au motif que les questions environnementales, à son avis, ne sont pas adressées de façon adéquate.

Les processus de l'OCDE et de la Banque mondiale

La Loi sur la SEE est muette au sujet de la protection de l'environnement et du développement durable. En tant que société de la Couronne, la SEE n'est pas visée par les lois environnementales fédérales.³⁰

On se propose toutefois depuis longtemps d'élaborer des règlements applicables aux sociétés de la Couronne à ce sujet, une fois qu'on aura élaboré des règles internationales généralement acceptées. Cela témoigne des préoccupations profondes du secteur canadien des affaires, qui redoute que des mesures prématurées de la SEE nuisent à la compétitivité des exportations canadiennes dans le monde. À son avis, à moins d'un consensus international au sens des OCE, des mesures unilatérales risquent de défavoriser les exportateurs canadiens, en les privant du soutien nécessaire pour certaines opérations ou en leur imposant des coûts supplémentaires.

En attendant, le contexte dans lequel on perçoit cette question évolue. Même si la compétitivité des exportations canadiennes demeure une préoccupation fondamentale, certains agents économiques jugent qu'on a avantage à se soucier plus de l'environnement si l'on veut améliorer l'image commerciale du Canada à l'étranger, notamment pour mettre en œuvre de grands projets et accroître les exportations de technologies et des services canadiens liés à l'environnement. Il se peut très bien que ce soit ceux qui partent à la conquête des nouveaux marchés, et non ceux qui retardent les choses, qui profiteront des retombées d'une telle politique.

30. L'application de ces lois à la SEE est actuellement soumise à l'examen des tribunaux et n'est pas abordée dans le présent rapport.

Le monde des affaires canadien croit de plus en plus en la nécessité de tenir compte des considérations environnementales dans les opérations à l'étranger. Ainsi, les représentants du secteur minier font observer qu'on presse d'habitude les prêteurs de voir à ce que les projets qu'ils appuient respectent les normes environnementales. Les entreprises adoptent en général des normes comportant le degré d'examen le plus élevé, qu'elles soient celles du pays hôte, du Canada ou de la Banque mondiale.

Selon eux, cette approche n'affaiblit pas leur compétitivité puisque les entreprises peu soucieuses de l'environnement subissent à long terme les conséquences de leurs normes peu exigeantes. De plus, la conscience de la nécessité de normes environnementales ne cesse, par ailleurs, de grandir parmi les grandes banques canadiennes, cinq d'entre elles ont d'ailleurs signé la déclaration des institutions financières pour la protection de l'environnement et le développement durable du Programme pour l'environnement des Nations Unies.

Pour faire suite à un communiqué publié au terme de la réunion du G-8, en 1997, qui réclamait une approche commune en matière de normes environnementales pour les OCE, le comité des crédits à l'exportation de l'OCDE tente de dégager un consensus international en matière d'environnement au sein de ces organismes. La SEE participe pleinement aux discussions multilatérales engagées à cette fin. Elle a également indiqué son intention de partager l'expérience qu'elle a acquise dans la mise en œuvre de son cadre environnemental avec ses homologues de l'étranger et de continuer d'observer, face à cette question, une approche multilatérale visant à l'uniformisation des règles du jeu pour tous les exportateurs.

Le processus de l'OCDE risque, toutefois, de s'éterniser. Si, pour les États-Unis, leurs procédures et leurs lignes directrices constituent un modèle raisonnable pour les autres pays, cet avis n'est pas partagé de façon universelle parmi les autres pays membres du *Consensus*. Sur le plan pratique, les normes et les méthodes de travail des institutions affiliées à la Banque mondiale semblent, pour le moment, s'imposer rapidement comme les plus avancées et les plus répandues, laissant supposer qu'elles risquent de devenir de fait une espèce de dénominateur commun international.

Après s'être vue reprocher, il y a quelques années, de ne pas suffisamment se soucier de la protection de l'environnement et du développement durable, la Banque mondiale a fait de sérieux efforts ces dernières années pour tenir compte de ces considérations dans ses opérations. Elle détermine désormais par des évaluations environnementales la nature des risques environnementaux, notamment les effets sur la santé, les déplacements de population engendrés par les projets, les pertes d'habitat, les niveaux de pollution et les modifications de la vocation des sols. La Banque mondiale tient également compte de l'environnement naturel, de l'incidence sur la santé et l'impact socio-culturel des projets, ainsi que des questions et des incidences pouvant nuire à leur pertinence et à leur viabilité environnementale, sauf dans le cas des projets nucléaires ou d'exploitation de la forêt vierge, qu'elle refuse d'ailleurs de financer.

Bon nombre d'institutions du secteur public utilisent maintenant de façon régulière le *Manuel de prévention et d'assainissement en matière de pollution* de la Banque mondiale, de même que ses lignes directrices scientifiques sectorielles³¹. Aux États-Unis, la Eximbank et l'OPIC appliquent toutes deux les normes de la Banque mondiale, les normes américaines et celles d'autres institutions internationales. La Banque interaméricaine de développement se fonde aussi beaucoup sur les normes et les mécanismes de la Banque mondiale et celles qui sont élaborées dans le cadre de leurs compétences³². Le secteur privé, dont celui du Canada, compte souvent aussi sur ces normes et ces mécanismes.

Les normes de la Banque mondiale comportent toutefois des lacunes, de sorte que son approche n'est peut-être pas suffisante en soi, du moins pour le moment. Un dosage de normes nationales et de normes de pays hôte est probablement inévitable.

La Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) s'est dotée de ses propres normes, lesquelles diffèrent de celles de la Banque mondiale, quoiqu'elles emploient une méthodologie semblable.

Il s'avère aussi utile de remarquer que, en vertu des normes internationales, de nombreuses – voire la plupart – des transactions sont exemptées de l'obligation de procéder à une évaluation environnementale, après un tri préalable qui permet de déterminer si la transaction en est une pouvant poser des problèmes environnementaux.

Cadre d'examen environnemental de la SEE

Donnant suite à des consultations menées auprès de nombreux intervenants dans les secteurs de l'exportation et de l'environnement, la SEE vient d'adopter son propre cadre d'évaluation environnementale. Le cadre ainsi développé repose sur deux principes directeurs :

- Les examens environnementaux réalisés par les institutions financières, afin de limiter les risques des projets, peuvent favoriser le développement durable en incitant à tenir compte des avantages et des coûts environnementaux des projets relevant de la compétence des pays hôtes.
- La SEE doit éviter de financer les projets qui, compte tenu de la mise en œuvre de mesures pour mitiger ses effets nocifs, risquent, selon elle, d'avoir une incidence environnementale trop grande par rapport aux avantages attendus.

L'adoption d'un cadre environnemental par la SEE est nettement un pas dans la bonne direction et témoigne d'un bon effort d'harmonisation des exigences des environnementalistes et des exigences d'un organisme commercial. Toutefois, nos propres consultations révèlent des questions sur la nature et l'orientation du cadre élaboré jusqu'à maintenant.

31. Voir, par exemple, « *Export Import Bank of the United States, Environmental Procedures and Guidelines* » (le 2 avril 1998).

32. Voir <http://www.iadb.org/sds/document.cfm/393>.

Essentiellement, l'approche de la SEE prend la forme d'un processus interne d'examen de l'incidence environnementale des opérations et des projets envisagés. Bien qu'on ait l'intention d'adopter les « meilleures pratiques », cela ne va pas jusqu'à l'établissement des critères objectifs ou des points de référence nécessaires. Cette intention, par exemple, est bien moins précise que la procédure développée par la Banque mondiale, qui établit des lignes directrices, qualitatives ou quantitatives dans certains secteurs.

Il risque donc de se poser la question de savoir si les environnementalistes ou l'industrie, qui ont intérêt à connaître d'avance les règles du jeu, jugeront adéquates les exigences environnementales de la SEE. En effet, on a fait valoir que certaines sociétés s'efforcent d'impliquer la Banque mondiale ou la Exim Bank dans leurs projets, pour qu'ils puissent bénéficier du « sceau d'approbation » environnemental que laisse suggérer le concours de ces organismes de s'associer à un projet.

Bien que la Banque mondiale n'a pas élaboré de normes pour les secteurs où elle ne fournit pas de soutien (tels le nucléaire et certains projets forestiers) ceci n'empêche pas la formulation de normes pour ces secteurs selon des critères similaires. Par exemple, la Eximbank a établi une norme pour les projets nucléaires basée sur la méthodologie de la Banque mondiale.

Les membres de notre équipe d'examen ne sont, et ne prétendent pas être, des scientifiques environnementaux. En ce sens, nous ne saurions commenter de façon catégorique sur l'à-propos d'adopter les normes de la Banque mondiale ou toute autre norme. Cependant, nos consultations ont révélé un niveau élevé d'acceptation des normes de la Banque mondiale parmi les organismes internationaux, les organisations non-gouvernementales et de nombreuses entreprises ayant une sensibilité aigüe en ce qui concerne de telles questions. Toutefois, nous nous devons de garder l'esprit ouvert à d'autres approches qui pourraient s'avérer plus propices au rôle unique joué par la SEE.

Il est essentiel, quel que soit l'approche adoptée, qu'elle soit claire et transparente, tant pour des raisons d'affaires de prévisibilité que pour des raisons d'ordre public d'imputabilité. À cet égard, le recours à des critères objectifs, établis et reconnus – tels que ceux basés sur les normes de la Banque mondiale – faciliterait l'imputabilité du cadre environnemental, puisque la science sur laquelle elles reposent et la méthodologie sont relativement claires. L'adhésion aux normes peut être vérifiée au moyen de critères spécifiques. Inversement, nous craignons que le cadre environnemental de la SEE semble dépourvu de clarté aux niveaux de la substance et de la méthodologie.

Il est également primordial que le cadre environnemental de la SEE jouisse d'un soutien public important, si non pas nécessairement universel, au sein de la communauté des exportateurs ainsi que des ONG environnementales canadiennes. Ces dernières représentent une voix importante à laquelle la SEE doit davantage tendre l'oreille dans le processus de développement et de mise en oeuvre de ses politiques et procédures environnementales.

À cet égard, nous encourageons la SEE à entamer un processus de commentaire public sur le cadre environnemental qu'elle a développé. Bien qu'elle ait mené des consultations rigoureuses lors de l'élaboration du cadre, le produit final n'a pas été soumis à des consultations ou à une période de commentaires. Un tel processus de commentaires et d'analyse est en train de s'établir comme étant la norme internationale pour le développement de politiques ou de normes environnementales ou autres, un processus largement facilité par l'Internet.

Recommandations :

Le Canada doit favoriser la rapide élaboration d'un consensus international au sujet des lignes directrices et des procédures environnementales que doivent respecter les OCE. En attendant, la SEE doit adopter une approche environnementale comportant un fondement et une méthodologie clairs et transparents.

La SEE devrait soumettre son cadre d'examen environnemental à un processus de consultation publique et s'assurer que la politique qui en découle jouisse largement de l'appui des exportateurs et des organisations non gouvernementales.

La mission officielle de la SEE

Le secteur des affaires se préoccupe surtout de voir la SEE continuer de fonctionner principalement selon des principes commerciaux. Certains doutent que l'environnement doive entrer en ligne de compte dans les décisions visant à favoriser les exportations. Craignant qu'« il y a un risque que la SEE permette à des groupes environnementaux de façonner sa politique environnementale », l'Alliance des manufacturiers et exportateurs du Canada a fait valoir que les questions environnementales « ne doivent pas entrer dans le mandat de la Société et doivent être examinées indépendamment des questions relatives au commerce »³³ et préfère l'élaboration de règles environnementales auto-imposées par la SEE plutôt qu'un changement en vertu de la Loi.

Même parmi les entreprises qui reconnaissent la nécessité de réaliser des évaluations environnementales, beaucoup craignent qu'une demande de la SEE en ce sens ne retarde les projets et le financement et exige la divulgation de renseignements susceptibles de causer des préjudices commerciaux aux entreprises intéressées. On croit également que si la SEE doit se plier à des politiques environnementales, celles-ci doivent être claires et transparentes.

33. Alliance des manufacturiers et exportateurs du Canada, proposition concernant le cadre d'examen environnemental de la SEE (le 4 janvier 1999).

Les organisations environnementales estiment, quant à elles, peu probable qu'un cadre environnemental interne élaboré par la SEE soit efficace ou bien divulgué. Elles font état des problèmes soulevés par les ONG environnementales au sujet de projets qui ont obtenu l'aide financière de la SEE, comme celui du barrage des Trois-Gorges, en Chine, la vente de réacteurs nucléaires à la Roumanie, à la Corée et à la Chine, et ceux qui sont à l'origine de déversements de cyanure au Kirghizistan et à la mine d'Omai, en Guyane. Elles croient que le risque de désastre environnemental des projets que finance la SEE est élevé, puisqu'un pourcentage important de ses polices d'assurance contre le risque politique sont souscrites par des sociétés minières et pétrolières.

À leur avis, la solution consiste à exiger que la SEE applique des normes et des processus environnementaux en modifiant la *Loi sur la SEE* dans ce sens.

L'Institut Nord-Sud et le Conseil de l'environnement et des ressources du Pacifique/les Amis de la Terre proposent d'apporter à la *Loi sur la SEE* les importantes modifications suivantes :

- Reconnaître l'importance du développement durable.
- Exiger que la SEE ne finance pas les projets présentant un risque important ou déraisonnable pour l'environnement, la santé et la sécurité, ni les projets réalisés dans des parcs nationaux.
- Assujettir la SEE aux modifications de la *Loi sur le Vérificateur général* (qui exige la préparation d'une « stratégie de développement durable ») et de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.
- Imposer des restrictions législatives claires interdisant à la SEE de financer certains types de projets (notamment les gros réacteurs nucléaires, les projets miniers comportant des déversements de cyanure et les projets d'exploitation de la forêt vierge tropicale).
- Exiger une évaluation, des mesures de filtrage et une surveillance complète pour tous les projets qu'elle envisage de financer.
- Exiger que la SEE applique les normes environnementales les plus élevées, que ce soit celles du pays hôte, du Canada ou de la Banque mondiale.

Elles recommandent également dans leurs mémoires des modifications afin d'exiger, par exemple, des contrats ou des conventions entre la SEE et ses clients quant aux mesures d'atténuation des problèmes environnementaux et aux exigences environnementales des documents de prêt, de même que l'introduction de méthodes comptables permettant de déterminer l'incidence des émissions de gaz à effet de serre. Elles croient, enfin, que l'adoption d'exigences environnementales dans la *Loi sur la SEE* permettrait de mieux harmoniser les pratiques canadiennes et américaines.

Même s'il semble y avoir une tendance générale en faveur d'une reconnaissance accrue des considérations environnementales par les OCE en général, le processus va plus loin aux États-Unis. Toutefois, même si les Américains ont opté pour une approche législative, celle-ci est moins coercitive que celle qui est proposée plus haut. Tenter de légiférer en fonction d'une réalité aussi changeante que les exigences environnementales ne semble pas non plus être une bonne solution.

La charte de la Eximbank, que le Congrès a révisée en 1992, a essentiellement deux fonctions :

- Exiger que la Banque adopte des mécanismes d'examen environnemental conformes à ses objectifs généraux d'expansion des exportations.
- Autoriser le conseil d'administration à accorder ou refuser l'aide financière de la Banque, après avoir tenu compte des avantages ou des inconvénients environnementaux que les opérations proposées présentent sur le plan de l'environnement.

La Eximbank est aussi régie par le *National Environmental Protection Act* (NEPA), mais seulement en ce qui a trait aux activités aux États-Unis, dans les territoires ou les possessions des États-Unis et en Antarctique.

L'essentiel des exigences environnementales américaines est énoncé dans les lignes directrices émises en 1995, lesquelles :

- Ont pour objectif général d'assurer la compétitivité des exportateurs américains sur le marché international et d'assurer que les projets que finance la Banque respectent l'environnement.
- Exemptent certaines opérations (dans le domaine de l'aérospatiale, par exemple) et déterminent la nature et l'étendue des évaluations nécessaires pour d'autres. De plus, elles fixent un seuil de 10 millions de dollars sous lequel les évaluations ne sont pas nécessaires. La seule activité qui est exclue est l'exploitation de la forêt vierge.
- Comportent des procédures et des lignes directrices distinctes pour les projets nucléaires, compte tenu de leurs caractéristiques particulières³⁴.

Selon la Eximbank, ce processus a eu pour effet, non pas de limiter, mais d'accroître les exportations américaines, en favorisant les exportateurs américains respectueux de l'environnement. Les fournisseurs américains ont exporté en tout, en 1995-1996, pour 75 millions de dollars d'autres produits et services (évaluation environnementale, matériel de lutte contre la pollution, installations de traitement des eaux usées ou des déchets solides) afin de se conformer à ces lignes directrices³⁵.

Dans la pratique, la Eximbank évalue l'importance des effets environnementaux des projets d'après des facteurs comme la concurrence étrangère et l'aptitude des projets à mettre en œuvre des mesures d'atténuation. Le seul cas où le conseil d'administration a refusé l'appui de la Banque est celui du barrage des Trois-Gorges. (Il nous a cependant été suggéré que d'autres facteurs étaient à l'origine de cette décision.)

Bien sûr, il n'est pas indiqué ni souhaitable de simplement reproduire d'autres modèles au Canada. Toutefois, on pourrait vraisemblablement concilier dans une certaine mesure les avis exprimés au cours de l'examen, qui semblent parfois incompatibles, en s'inspirant du « modèle » général conçu pour les OCE américains. Cela suppose, essentiellement, l'introduction de directives environnementales

34. *Supra* note 27.

35. *Export-Import Bank of the United States, «Exim Bank's Environmental Program and Procedures: Impact on Activity for FY 95 and 96»* (1997).

générales dans la loi, en tenant compte des objectifs et de l'orientation du gouvernement tout en laissant à la SEE le soin d'élaborer des lignes directrices et des procédures de concert avec les parties intéressées, comme c'est actuellement le cas.

Recommandation :

Que la Loi sur la SEE soit modifiée de manière à 1) soumettre la SEE à l'exigence générale d'établir des procédures d'évaluations environnementales conformes à ses objectifs commerciaux et 2) permettre à son conseil d'administration d'autoriser ou de refuser le soutien financier de la Société compte tenu des avantages ou des conséquences des projets ou des opérations sur le plan de l'environnement.

Obligation d'informer le public des évaluations environnementales

Il est peu probable que l'approche exposée plus haut soit efficace sans que l'on adopte des mesures obligeant la SEE à informer le public des résultats des évaluations environnementales.

Actuellement, la SEE n'informe pas le public sur ce sujet. Mais on peut se demander si cette approche est viable, d'autant plus qu'on fait l'évaluation environnementale des projets nationaux, que bon nombre d'entreprises canadiennes ont pris l'habitude de consulter les populations locales et d'indiquer leurs intentions et qu'on peut demander au gouvernement de défendre les décisions de la SEE à ce sujet.

Cette approche est en grande partie à l'origine des doutes des environmentalistes à l'endroit de la SEE. Ceux-ci demandent de renforcer l'obligation de la SEE de rendre compte, notamment en l'obligeant à informer le public des résultats des évaluations environnementales avant que le conseil n'examine un projet et ne prenne un engagement définitif et en instaurant un processus statutaire d'appel et d'examins indépendants.

D'autres insistent sur le fait que la confidentialité commerciale est tellement importante qu'elle l'emporte sur tous les autres avantages. On craint aussi que ces mesures ne retardent les projets ou effraient les partenaires privés qui ne sont pas liés par ce genre d'exigence.

Toutefois, les OCE américains ont adopté des politiques d'information du public sans susciter de réactions quant à la confidentialité commerciale. Pour sa part, la Eximbank publie les résultats des évaluations environnementales 120 jours avant que son conseil n'approuve un projet, ce qui lui permet de tenir compte, s'il y a lieu, des observations qui lui sont faites³⁶.

36. *Supra* note 27.

La SEE se dit préoccupée de l'obligation de divulguer des informations appartenant à ses clients, laissant entendre que les évaluations environnementales sont la propriété intellectuelle des entreprises privées et qu'il lui serait difficile de les publier. La confidentialité commerciale est importante bien entendu, et les propositions visant à informer le public doivent en tenir compte. Il nous a, toutefois, été impossible de savoir si les droits de propriété posent un réel problème dans la pratique, puisque dans bien des cas les entreprises devaient avoir respecté les exigences du pays hôte ou en matière d'environnement au moment de l'approbation d'un projet par la SEE. Le secteur privé a fait observer à plusieurs occasions, au cours des consultations, que les entreprises ont tout intérêt à démontrer qu'elles sont sensibles aux questions environnementales. Nous ne croyons pas que les droits de propriété des évaluations environnementales soient un sérieux obstacle à leur divulgation. La SEE pourrait simplement exiger que les promoteurs acceptent de divulguer les résultats de leurs évaluations environnementales comme condition préalable à l'obtention d'une aide financière pour un projet.

Pour les entreprises canadiennes, qui font l'évaluation environnementale de leurs projets à l'étranger pour les gouvernements locaux des pays hôtes et de leurs projets au Canada et en publient les résultats, il devrait être facile de se conformer à une telle obligation. Le secteur minier canadien estime qu'elle est essentielle à toute évaluation environnementale et que la publication des résultats par la SEE ne devrait pas poser de problème, mais trouve qu'une période d'examen de 120 jours est trop longue.

Recommandation :

La SEE devrait élaborer et publier une politique quant à son obligation d'informer le public des résultats de ses évaluations environnementales, qui respecte les exigences de confidentialité commerciale et la viabilité commerciale des projets. Idéalement, cette obligation devrait accompagner l'approbation finale des décisions par le conseil d'administration de la Société. Elle devrait également encourager ses clients à divulguer leurs évaluations environnementales avant l'approbation des projets et de susciter des commentaires du public afin d'identifier et mitiger les risques et problèmes potentiels.

Exportations environnementales

Dans le contexte commercial et financier international, on a toujours perçu les considérations environnementales en fonction de leurs aspects négatifs possibles, comme les contraintes et les coûts.

Aux États-Unis, la Eximbank a établi un programme d'exportation qui accroît son soutien aux exportateurs qui soumettent des projets bénéfiques pour l'environnement : projets faisant appel à des sources d'énergie renouvelable et projets ou produits respectant les critères environnementaux ou les limites « incitatives » quant aux émissions ou effluents visés par les lignes directrices environnementales.³⁷ À partir de 1999, la Eximbank prévoit mesurer la quantité approximative

37. *Supra* note 35.

d'émissions de dioxyde de carbone (CO²) résultant des projets qu'elle finance dans le secteur de l'énergie et, dans la mesure du possible, les autres secteurs susceptibles de produire de grandes quantités de CO², et en faire état dans son rapport annuel.

Le nouveau secteur canadien des technologies environnementales doit être concurrentiel sur la scène internationale et prêt à exploiter ce créneau. La SEE a accordé, en 1998, environ 400 millions de dollars aux exportateurs canadiens de produits environnementaux et prévoit lancer, en 1999, une série d'initiatives de commercialisation et de communication afin de mieux informer les entreprises sur les produits et les services de la SEE dans le secteur de l'environnement.

Recommandation :

Afin d'assurer la compétitivité sur la scène internationale du secteur des exportations soucieuses de l'environnement, la SEE doit élaborer des programmes et des processus tenant compte des moyens incitatifs d'autres OCE.

Droits de la personne

Ces dernières années, le gouvernement canadien a « rationalisé » le traitement de la question des droits de la personne dans de nombreux aspects de sa politique étrangère. De nombreux intervenants se sont demandé si, en tant que société de la Couronne, la SEE devait adopter cette approche.

À l'heure actuelle, il n'y a pas de liens officiels entre les politiques du gouvernement canadien à ce sujet et la SEE. Aussi la Société tient-elle compte, lorsqu'elle détermine si elle doit participer à un projet, des risques commerciaux liés à l'engagement de ses fonds ou à son assurance, si la stabilité du gouvernement soulève des doutes. Les droits de la personne n'entrent pas, toutefois, dans cette équation, sauf s'ils sont susceptibles d'avoir une incidence sur le risque du projet.

De plus, il n'y a pas de pratique internationale dans ce domaine. Malgré certaines ressemblances superficielles entre la protection de l'environnement et les droits de la personne, l'environnement fait l'objet d'un consensus international beaucoup plus vaste. Si les OCE sont de plus en plus conscientes de la nécessité de tenir compte des préoccupations environnementales, tel n'est pas le cas pour les droits de la personne, plus litigieux par nature sur la scène internationale.

La SEE dit attacher de l'importance aux droits de la personne, mais insiste sur le fait que les principes commerciaux doivent rester sa priorité. Plusieurs intervenants ont déclaré au cours de l'examen qu'ils n'étaient pas d'accord pour que la SEE considère les droits de la personne :

- Outre le respect dû à la souveraineté d'un pays étranger, la SEE n'a pas à mêler les droits de la personne à ses décisions en matière de financement ou d'assurance.
- Bien qu'elle soit une société de la Couronne, la SEE ne doit pas être liée par les politiques du Canada quant aux droits de la personne, car elle est autonome sur le plan financier, fonctionne selon des principes commerciaux et ne verse pas de subventions aux exportateurs.
- Étant donné la forte concurrence internationale, ce serait avantager les autres OCE et les institutions de financement et d'assurance étrangères, qui ne sont pas visées par ces normes sur les droits de la personne que d'exiger de la SEE de s'y conformer.
- La SEE n'est pas une institution de financement ou d'assurance de dernier ressort. Contrairement à d'autres OCE, la SEE ne peut se permettre d'adopter une position catégorique face à ses clients à l'égard des droits de la personne.

La SEE a pris récemment des mesures en ce qui a trait aux droits de la personne:

- Adoption d'un code international de déontologie commerciale selon lequel elle s'engage à respecter les droits de la personne, conformément aux politiques du gouvernement du Canada, et à l'interdire de se livrer ou se soumettre à la corruption et l'extorsion.
- Modernisation du code de conduite de ses employés.
- Utilisation de consultations, de séminaires et autres mécanismes afin d'informer les entreprises canadiennes de l'importance du respect des normes de déontologie commerciale élevées.

L'examen a révélé clairement que la majorité des exportateurs préférerait que le fonctionnement de la SEE repose principalement sur des principes commerciaux. Selon l'AMEC, il faut dissocier les droits de la personne du commerce et ne pas obliger la SEE à avoir une politique à l'égard des droits de la personne. Bon nombre de clients de la SEE estiment que leur compétitivité par rapport aux exportateurs d'autres pays risque de souffrir si la Société tient compte de telles questions. D'autres croient que son statut de société de la Couronne exige qu'elle ait des lignes directrices, mais à condition qu'elles soient cohérentes et efficaces. D'autres, enfin, estiment qu'insister sur les droits de la personne dans les projets canadiens aiderait à promouvoir l'image d'exportateur responsable du Canada à l'étranger.

Les droits de la personne et la SEE

Comme nous l'avons indiqué plus haut dans ce chapitre, la croissance internationale des investissements privés accroît l'influence des sociétés privées sur les droits de la personne dans leurs activités à l'étranger. De plus, dans la course effrénée à laquelle ils participent, les gouvernements étrangers risquent d'abaisser les normes relatives aux conditions de travail et aux droits de la personne afin d'attirer les investisseurs étrangers. Des sociétés privées risquent également de fabriquer des produits servant à exercer de la répression ou à générer des revenus que des gouvernements autoritaires

pourraient utiliser à cette fin. Des entreprises risquent, enfin, de se livrer à des abus dans leurs activités quotidiennes quant aux conditions de travail.

Pour ce qui est des normes, les défenseurs des droits de la personne font valoir que les cinq droits principaux (liberté d'association, droit de conclure des conventions collectives, rémunération égale sans discrimination, interdiction du travail forcé et âge minimum d'emploi) reconnus dans les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail constituent un point de départ pour la SEE. Le Canada a ratifié quatre des sept conventions fondamentales.

Selon les organisations non gouvernementales, les droits de la personne doivent s'inscrire à trois niveaux dans les politiques et les procédures de la SEE. Une politique concernant ces droits permettrait :

- d'aider à déterminer, en gros, les pays dans lesquels la SEE pourrait financer des projets et ceux dans lesquels cela serait strictement interdit;
- d'évaluer l'incidence de certains projets sur les droits de la personne dans certains pays et si la SEE doit les financer;
- d'orienter le comportement des sociétés privées sur les marchés étrangers et d'assurer qu'elles respectent les normes des droits de la personne et des travailleurs dans leurs activités quotidiennes.

La question de l'interdiction stricte à l'échelle d'un pays

Dans certains pays, il est impossible, dit-on, pour une entreprise d'avoir des activités économiques sans être plus ou moins complice des violations des droits de la personne. Certains mécanismes empêchent toutefois la SEE de faire des affaires avec ceux qui violent sans vergogne les droits de la personne dans le monde. Ainsi, la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* interdit, en vertu de sa liste de pays visés par contrôle, les exportations dans certains pays sans autorisation. Par ailleurs, la SEE pourrait être touchée si le gouvernement du Canada imposait des sanctions à un autre pays ou si le Conseil de sécurité des Nations Unies adoptait des résolutions interdisant le commerce avec un État. L'imposition d'interdictions strictes spécialement conçues pour la SEE ne s'avère donc pas nécessaire à l'heure actuelle.

Évaluations des droits de la personne à l'échelle d'un projet

Des ONG demandent qu'on réalise des évaluations des droits de la personne semblables aux évaluations environnementales, avant que la SEE n'approuve un projet. Cela permettrait d'examiner l'état de ces droits dans le pays hôte et de voir si une entreprise canadienne peut s'y implanter sans nuire au respect de ces droits. Les exportateurs s'inquiètent de voir la SEE procéder à ce genre d'évaluation, car ils craignent que cela nuise à leur compétitivité sur la scène internationale.

La question ne réside pas tant dans la nécessité pour la SEE de se doter d'un code des droits de la personne et de se faire elle-même champion de ces droits que dans l'introduction de mécanismes lui permettant de se conformer à la politique étrangère du gouvernement du Canada en ce domaine.

La situation actuelle, qui permet en théorie à la SEE de s'écarter de la politique étrangère canadienne, risque cependant de causer de l'embarras au gouvernement. De plus, cela ne serait pas conforme à son statut de société de la Couronne bénéficiant de l'engagement de courtoisie internationale réciproque du gouvernement du Canada et, en bout de ligne, des contribuables canadiens. D'une façon ou d'une autre, les opérations de la SEE doivent être en harmonie avec la politique canadienne en matière de droits de la personne, tout en assurant la compétitivité de la Société et en servant bien les exportateurs.

Il est possible de trouver une forme quelconque d'évaluation causant un minimum de retards et d'interruptions pour l'approbation à temps des projets de la SEE. Ainsi, lorsqu'une entreprise canadienne envisage de s'implanter dans un pays connu pour ses violations des droits de la personne, le Ministère des affaires étrangères et du commerce international (MAECI) devrait déterminer l'impact qu'aura l'intervention des exportateurs canadiens et en informer la SEE, que son intention ou son refus de financer le projet soit ou non en harmonie avec la politique étrangère canadienne de promotion des droits de la personne. Ce genre d'évaluation éviterait aux entreprises canadiennes de s'engager dans des projets susceptibles d'embarrasser la SEE et le gouvernement du Canada.

Recommandation :

La SEE devrait suivre une pratique de consultation préalable auprès du MAECI afin que ses activités à l'étranger n'entrent pas en conflit avec la politique étrangère du Canada en matière de droits de la personne. Le MAECI doit établir un processus permettant d'élaborer des lignes directrices relatives à ces droits et distribuer régulièrement de l'information sur ce sujet.

Obligations contractuelles et code de conduite des exportateurs

Les ONG vouées à la défense des droits de la personne proposent d'obliger par contrat les clients de la SEE à respecter les normes élémentaires du travail et d'y attacher le soutien financier de la Société. Certes, l'ACDI a imposé ce genre d'obligations contractuelles, mais il ne semble point réaliste d'en faire autant dans le contexte de la SEE, puisque celle-ci n'est pas une institution de financement de dernier recours et qu'il est improbable que les exportateurs acceptent de s'y conformer. De plus, cette mesure risque de nuire de façon indue à la compétitivité de la SEE face aux OCE qui n'ont pas d'exigences équivalentes.

Contrairement aux obligations contractuelles, un code de conduite permet aux entreprises actives à l'étranger de compter sur des lignes directrices lorsque les normes relatives aux conditions de travail et aux droits de la personne du pays hôte sont moins exigeantes que les normes internationales ou canadiennes. À cet égard, il en existe de nombreux modèles aussi bien au Canada qu'ailleurs dans le monde. Au Canada, treize entreprises canadiennes ont élaboré récemment un code de déontologie international des entreprises canadiennes. L'Ecumenical Committee for Corporate Responsibility a adopté lui aussi des normes.³⁸

38. Pour obtenir des exemplaires de ces codes, voir l'Institut Nord-Sud, *La société canadienne et la responsabilité sociale* (Ottawa, Institut Nord-Sud, 1998), 16 et 27.

L'adoption volontaire de codes de conduite par les clients de la SEE serait un pas dans la bonne direction pour le respect des droits de la personne par les exportateurs et elle ne nuirait en rien à la compétitivité des exportateurs canadiens et de la SEE. Cette approche inciterait les entreprises à adopter des codes de conduite pour faire des affaires à l'étranger, tout comme le secteur minier canadien, qui se préoccupe de l'environnement et fait des évaluations environnementales.

Recommandation :

La SEE devrait développer une politique lui permettant de demander aux exportateurs canadiens qui sollicitent ses services de soutien financier ou d'assurance d'indiquer, sur une base volontaire, s'ils ont un code de conduite assurant le respect des droits de la personne, un code de déontologie commerciale et des normes de travail équitables dans leurs activités internationales.

Chapitre 10

Questions institutionnelles et administratives

Introduction

L'EXAMEN A AUSSI PORTÉ SUR LE STATUT DE SOCIÉTÉ DE LA COURONNE QU'À LA SEE EN VERTU DE LA *LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES*, SES RELATIONS AVEC D'AUTRES INSTITUTIONS DU GOUVERNEMENT DU CANADA, ET DES QUESTIONS LIÉES À SON RÉGIME DE GESTION. CES QUESTIONS ONT FAIT L'OBJET DE DISCUSSIONS PRINCIPALEMENT AVEC LA SEE ET LES INSTITUTIONS GOUVERNEMENTALES INTÉRESSÉES.

Toutes ces questions présentent un lien direct avec l'orientation de plus en plus commerciale qu'adopte la SEE. Même si la Société a toujours eu, par la force des choses, une vocation commerciale, puisqu'elle n'a jamais été simplement un fournisseur de dernier ressort de services, l'élargissement de son mandat, en 1993, et les changements survenus dans le secteur du financement international, allant des emprunts publics au financement structuré et de projets, semblent avoir porté la SEE à adopter une orientation plus commerciale que dans le passé. À cet égard, la SEE s'est structurée afin de répondre le mieux possible aux nouveaux défis mondiaux qu'elle et sa clientèle doivent relever. Il convient donc d'examiner son statut et les dispositions administratives qui la régissent, à l'intérieur du cadre structurel du gouvernement du Canada, pour pouvoir déterminer si certains changements s'imposent.

Statut de la SEE en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*

La SEE figure actuellement dans la Partie I de l'Annexe III de la *LGFP* aux côtés de sociétés de la Couronne comme Énergie atomique du Canada limitée, la Banque de développement du Canada, la Corporation commerciale canadienne, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Via Rail Canada ltée. Les sociétés de la Couronne énumérées dans cette partie de la *Loi* sont chargées en général, au nom du gouvernement fédéral, des opérations commerciales et la prestation de services ou des activités d'acquisition, de construction ou de liquidation. Elles ont un rapport commercial direct avec le public et sont parfois en concurrence avec le secteur privé.

La SEE croit qu'il y a lieu d'adopter des changements au caractère concurrentiel et autonome que lui confère la *LGFP*. Aussi, a-t-elle demandé d'être inscrite dans la Partie II de l'Annexe III de cette loi. Celles qui y sont énumérées sont censées être les plus autonomes, comme la Société canadienne des postes.

Critères d'admissibilité au statut de société de la Couronne énumérée dans la Partie II

En vertu du paragraphe 3(5) de la *LGFP*, pour être inscrite comme société de la Couronne dans la Partie II de l'Annexe III, la Société doit :

- œuvrer dans un secteur concurrentiel;
- pouvoir se passer d'affectations de crédits pour fonctionner;
- offrir un taux de rendement sur ses capitaux propres; et
- s'attendre raisonnablement à verser des dividendes.

Le passage de la SEE de la Partie I à la Partie II de l'Annexe III aurait les effets suivants :

- elle n'aurait pas à présenter un budget d'exploitation au ministre;
- elle pourrait choisir son vérificateur;
- elle aurait à proposer un régime de versement de dividendes.

La SEE répond à ces critères, car elle œuvre dans un secteur commercial, ce qui l'amène à travailler en coopération et en concurrence avec le secteur financier canadien. Elle est autonome, génère des profits, offre un rendement sur le capital investi par le gouvernement et a adopté récemment une politique de dividendes.

L'autonomie financière de la SEE et sa capacité à remplir son mandat et à générer des profits signifient qu'elle n'a plus à faire approuver son budget d'exploitation par le Ministre, le ministère des Finances et le Conseil du Trésor. Étant donné, par ailleurs, la spécialisation des activités de la SEE, on peut s'interroger sur les avantages que ces approbations présentent pour sa procédure de budgétisation comparativement à la procédure d'examen de son budget par son propre conseil d'administration. En vertu de la *LGFP*, la SEE resterait tenue de soumettre un plan d'entreprise annuel au Ministre et au ministère des Finances, de même qu'un budget d'immobilisations annuel au Ministre, au ministère des Finances et au Conseil du Trésor.

Vérification

La SEE a remporté le prix du Vérificateur général au cours de trois des cinq dernières années et celui-ci a vanté ses systèmes et ses procédures dans son dernier examen spécial de la Société. On se demande donc quel est l'intérêt d'un examen du Vérificateur général pour la SEE. Autrement dit, pourquoi un organisme public comme le Bureau du Vérificateur général aurait-il à vérifier la SEE afin de protéger les intérêts du gouvernement et, partant, du contribuable? Il serait peut-être bon de compter sur la rigueur et la discipline différentes d'un vérificateur privé ayant une expérience internationale de la vérification de grandes institutions financières, ainsi que des connaissances et une expérience des marchés des produits dérivés, des risques-pays et de la constitution de provisions au titre des actifs financiers. À notre avis, le remplacement du Vérificateur général par un vérificateur privé pourrait être avantageux pour la SEE et serait conforme à son orientation commerciale actuelle. Ce changement n'exempterait pas, toutefois, la Société de l'obligation de soumettre ses systèmes et ses pratiques à l'examen spécial de son vérificateur tous les cinq ans, ou de tout autre contrôle en vertu de la *LGFP*, afin de soumettre l'information importante au Ministre, au Parlement ou au Vérificateur général, selon le cas.

Le passage de la SEE à la Partie II de l'Annexe III risque de susciter de nombreuses questions qui ne relèvent pas du présent examen, et sur lesquelles nous nous penchons donc que brièvement.

Statut de la SEE en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu

La SEE n'est actuellement pas assujettie à l'imposition en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le ministère des Finances examine périodiquement l'assujettissement à l'impôt des sociétés de la Couronne en présumant que celles qui œuvrent dans un secteur concurrentiel doivent être imposées. Les déductions pour pertes de la SEE sont importantes par rapport à son portefeuille de prêts – 16 % dans le cas des prêts souverains et 13 % dans le cas des prêts commerciaux. La Société soutient que ses activités sont commerciales et qu'elle n'est pas un prêteur de dernier ressort, ce qui est conforme à nos conclusions selon lesquelles elle est en concurrence sur certains marchés avec les institutions financières nationales. L'un des principaux critères auxquels doit se conformer une société de la Couronne de la Partie II, c'est qu'elle doit « œuvrer dans un secteur concurrentiel ». Conformément à notre recommandation d'inclure la SEE dans la Partie II de l'Annexe III, il conviendrait que le ministère des Finances examine le statut de la SEE en regard de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Indemnisation au titre du Compte du Canada

L'évaluation de l'efficacité financière de la SEE nous a permis de déterminer que le gouvernement indemnise la Société pour l'administration des opérations du Compte du Canada. Cette somme est déterminée selon une formule convenue dans une entente conclue il y a longtemps avec le gouvernement. À noter que l'indemnisation au titre du Compte du Canada représentait en 1998 environ 20 % des dépenses administratives de la SEE, soit 103 millions de dollars. Le financement total au titre du Compte du Canada s'élevait à 518 millions, tandis que l'actif total au titre de l'administration était de 2 941 millions. Étant donné le volume relativement faible des opérations au titre du Compte du Canada au cours d'une année type, il faudrait peut-être revoir la formule afin de déterminer si elle permet de mesurer précisément les coûts additionnels liés à l'administration du Compte du Canada et si leur indemnisation devrait comporter une participation aux coûts fixes.

Structure du capital

Une bonne structure du capital est essentielle afin d'offrir au conseil d'administration et à la direction de la SEE les assises financières nécessaires à la gestion du risque, surtout si la Société doit entrer dans la Partie II de l'Annexe III. Ces assises ont une incidence importante au regard de sa propension à appuyer les exportations dans des pays jugés excessivement risqués par d'autres institutions financières. Même si l'examen ne comportait pas d'analyse en profondeur de la structure du capital de la SEE, il convenait de recommander l'introduction de la SEE dans la Partie II, si bien que nous avons brièvement discuté avec la Société des procédures qu'elle utilise pour évaluer le risque et déterminer ses besoins en capital. Cet examen limité révèle que la Société recourt à des techniques de pointe pour évaluer le « capital économique » d'après les méthodes modernes de calcul du rendement du capital utilisé, compte tenu des risques courus. La SEE a indiqué qu'elle dispose d'un capital suffisant pour conserver l'équivalent d'une cote de crédit AA (fixé comme objectif), indépendamment du filet de sécurité que lui

assure le gouvernement par sa qualité de mandataire de Sa Majesté. Puisque cette norme détermine le degré d'exposition du gouvernement au risque, celui-ci devrait peut-être fixer ou du moins avaliser officiellement la cote de crédit cible de la SEE. Il pourrait aussi vérifier si les assertions de la SEE quant à l'équivalence des estimations de sa cote de crédit synthétique sont fondées par l'entremise d'une évaluation indépendante.

On admet que l'excellente cote de crédit synthétique actuelle de la SEE ne témoigne pas nécessairement d'une réticence à prendre des risques, mais du fait que, quel que soit le risque inhérent au portefeuille de la Société, sa bonne capitalisation lui permet de respecter la norme synthétique AA. En principe, le gouvernement devrait déterminer l'ampleur des risques qu'il souhaite voir la SEE accepter dans son portefeuille, sans égard au capital qu'il lui accorde pour la prémunir contre les risques. En général, la cote synthétique rend compte du risque que les pertes du portefeuille excèdent la capacité d'absorption du capital engagé et la capacité du gouvernement à honorer les dettes de la SEE. Ce risque est fonction du degré de risque associé au portefeuille et du volume des capitaux de la SEE.

Réserves pour pertes

Les provisions pour pertes de la SEE sont importantes par rapport à son portefeuille de prêts – 16 % dans le cas des prêts souverains et 13 % dans le cas des prêts commerciaux. Nous n'avons pas examiné la suffisance de ces réserves même si, comme le capital engagé, elles pourraient influencer sur l'appétit du risque de la Société (en particulier si elles sont inadéquates) et sur sa capacité à conserver son autonomie financière. Cette question relève davantage du vérificateur de la Société et nous avons constaté que celle-ci répond entièrement aux exigences du Vérificateur général, puisqu'elle en a gagné le prix d'excellence au cours de trois des cinq dernières années. Toutefois, une question pertinente, le rééchelonnement des prêts à des États souverains par le Club de Paris, amène à se demander si les dispositions relatives aux pertes sont absolument nécessaires pour ce type de prêts. La politique du gouvernement a été de conserver intacte la SEE si l'on rééchelonne les prêts comme l'a demandé le gouvernement au Club de Paris. Dans ce cas, il ne sera peut-être pas nécessaire de prévoir des réserves pour pertes au bilan de la Société ou de fournir du capital, du moins dans la mesure actuelle.

Conclusion

À notre avis, la SEE répond aux critères qui justifient le passage de la Partie I à la Partie II de l'Annexe III, même si nous n'avons pas examiné en profondeur les questions identifiées ci-haut. Le passage de la SEE comme société de la Couronne de la Partie I à la Partie II de l'Annexe III de la *LGFP* témoignerait de son évolution constante vers le statut d'entité commerciale. Cela ne changerait rien, toutefois, au statut de la Société en tant que mandataire de Sa Majesté.

Ce passage inciterait la SEE à se conformer aux critères d'admissibilité à la Partie II et favoriserait son autonomie financière et sa rentabilité continue. Il permettrait aussi de répondre à certaines questions fondamentales des concurrents de la SEE dans le secteur privé, du fait qu'elle serait dès lors tenue d'être autonome et rentable et que la concurrence qu'elle livre au secteur privé serait reconnue par la loi.

Recommandation :

Compte tenu de son orientation commerciale, le fait qu'elle est en concurrence avec le secteur privé, financièrement autonome et qu'elle offre un rendement, nous recommandons que la SEE soit retirée de la Partie I de l'Annexe III de la Loi sur la gestion des finances publiques pour l'inscrire dans la Partie II; et que le Vérificateur général du Canada soit remplacé par un vérificateur privé pour vérifier la SEE.

Relations entre la SEE et les autres organismes fédéraux du Canada

Au cours de l'examen, nous avons rencontré des organismes du gouvernement du Canada et institutions financières de la Couronne. Nous avons eu des rencontres avec le ministère des Finances, le Conseil du Trésor, Agriculture et Agro-alimentaire Canada, Industrie Canada, l'ACDI, la Banque de développement du Canada et la Corporation commerciale canadienne.

Relations avec les autres institutions financières de la Couronne

Suite à l'examen du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, présidé par le sénateur Michael Kirby, la collaboration entre les institutions financières de la Couronne s'est accrue et l'on a créé le Conseil des institutions financières de la Couronne (le Conseil), constitué des présidents et des directeurs généraux d'institutions financières de la Couronne et des sous-ministres intéressés. Ce conseil offre une tribune permettant de cerner les possibilités de collaboration en limitant les dédoublements, en améliorant la mise en commun de l'information et en favorisant la discussion afin d'améliorer le service à la clientèle.

La collaboration entre les institutions financières de la Couronne a donné lieu à de nombreux progrès, comme l'officialisation du lien entre le Programme de paiements progressifs de la Corporation commerciale canadienne et l'Équipe des exportateurs en essor de la SEE (un programme de fonds de roulement), et la formation des banquiers mexicains offerte par la SCA et la SEE, dans le cadre d'une initiative visant à promouvoir les exportations canadiennes de bétail. La SEE a avisé l'équipe chargée de l'examen que des discussions bilatérales sont présentement en cours afin d'accroître sa collaboration avec la CCC et la SCA ainsi que d'autres institutions fédérales.

Relations avec les autres ministères

Comme nous l'avons fait observer, l'orientation commerciale et l'exigence d'autonomie financière de la SEE ont contribué à l'apparition, au sein de la Société, d'une forte culture d'entreprise quasi-privée, qui a favorisé l'excellence, l'innovation et le désir de garder ses distances avec le gouvernement. Il en résulte un rapport difficile, dans bien des cas, avec les institutions des autres ministères et les réticences de la SEE à adopter l'approche d'« Équipe Canada » en ce qui a trait à son identité et à son rôle au sein du

gouvernement du Canada. Ces tensions tiennent surtout à l'obligation de la Société de présenter des rapports au ministre du Commerce international sur la plupart de ses activités, mais aussi au ministre des Finances sur diverses questions. Malgré les efforts qu'elle déploie pour garder ses distances avec le gouvernement du Canada, la SEE doit faire rapport non pas à un, mais à deux ministères.

Souvent, lorsque les objectifs de la politique des pouvoirs publics sont en contradiction avec les possibilités ou l'efficacité commerciales, la SEE est portée à se soumettre aux diktats de son orientation commerciale, d'où la tension avec les institutions d'autres ministères et avec des groupes d'intérêts du secteur privé soucieux du respect de l'obligation de rendre compte, de la transparence et de la promotion des politiques du gouvernement dans les institutions publiques. Pour nous, cette situation est naturelle, vu les divergences en cause. D'où l'absence de recommandations à ce sujet.

Le régime de gestion de la SEE

Le rapport de la Bourse de Toronto sur les lignes directrices pour l'amélioration du régime de gestion corporative au Canada (le rapport Dey) définit le régime de gestion comme un processus et une structure servant à diriger et gérer les activités et les affaires d'une entreprise afin d'accroître la valeur des actions, notamment en en assurant la viabilité financière. Ce processus et cette structure déterminent la division du pouvoir et permettent d'établir des mécanismes assurant la responsabilisation entre les actionnaires, le conseil d'administration et la direction. Ils exigent, enfin, que la direction et la gestion de l'entreprise tiennent compte de l'incidence des décisions sur les autres intervenants, tels les employés, les clients, les fournisseurs et la communauté.

Même si la SEE est une société de la Couronne, cette définition peut s'appliquer à elle, spécialement en raison de son orientation commerciale axée aussi sur le service à la clientèle.

Situation actuelle

L'un des nombreux contrôles qu'exerce le gouvernement sur la SEE en tant que société de la Couronne passe par la nomination de ses administrateurs. Le ministre du Commerce international, avec l'accord du gouverneur en conseil, nomme les administrateurs de la Société en vertu du paragraphe 105(1), et son président de même que son directeur général en vertu de l'article 104.1 de la *LGFP*. Le gouverneur en conseil fixe la rémunération et les autres avantages des administrateurs, du président et du directeur général en vertu des règles de la *LGFP*.

Le conseil d'administration de la SEE

Dans toute entreprise, le conseil d'administration doit être composé de personnes qui ont à cœur le succès des activités de l'entreprise. Même si les responsabilités et les fonctions du conseil d'administration d'une société de la Couronne se comparent à celles des entreprises du secteur privé, la propriété publique d'une société de la Couronne comme la SEE exige que les membres du conseil (surtout ceux du secteur public) soient particulièrement sensibles à la mission de la Société. Autrement

dit, le conseil de la SEE doit veiller à ce qu'elle soit toujours consciente des objectifs de la politique en général du gouvernement, tout en assurant la viabilité commerciale de la Société et un excellent service à la clientèle (les exportateurs canadiens). La composition du conseil de la SEE reflète généralement ces priorités, exception faite de l'absence notoire d'Industrie Canada du conseil.

Dans le contexte actuel de mondialisation de l'économie du Canada et celle de la plupart des pays, il faut absolument coordonner la stratégie commerciale internationale du Canada avec sa stratégie industrielle en général. Nous expliquons ailleurs dans notre rapport, en particulier au Chapitre 3, le lien important qui unit notre économie nationale et notre commerce international. En outre, la tendance récente consiste à tenter de dissocier l'aide internationale des intérêts et du commerce nationaux et de soumettre l'aide à des considérations qui relèvent davantage de la société civile et sont plutôt d'ordre humanitaire. Aussi, nous estimons que la nomination d'un représentant d'Industrie Canada au conseil de la SEE faciliterait la co-ordination des politiques du commerce extérieur du Canada avec sa stratégie industrielle.

Recommandation :

Un représentant d'Industrie Canada devrait être nommé au conseil d'administration de la SEE.

Nomination des membres du conseil et du directeur général de la SEE

La nomination des administrateurs se fait, en général, de façon assez informelle et repose principalement sur la réputation des membres éventuels. Récemment, des entreprises, particulièrement dans le secteur privé, ont adopté dans ce domaine des pratiques plus complètes et plus systématiques axées sur la nécessité de tenir compte des responsabilités complexes des entreprises modernes. Le secteur public a connu une évolution semblable, mais le rythme du changement y a été plus lent et il y a moins de place pour le changement. À notre avis, les sociétés de la Couronne, y compris la SEE, pourraient bénéficier d'un mécanisme plus officiel d'évaluation des administrateurs en poste et de recherche, de recrutement, de mise en candidature, de nomination et de formation des nouveaux administrateurs. Cette fonction doit revenir à un comité des candidatures, qui serait en fait un sous-comité du conseil d'administration des sociétés d'État.

Le conseil d'administration de la SEE doit être formé de personnes capables de servir le mieux possible les intérêts de la Société et son mandat, de veiller à ce qu'elle remplisse son mandat et de donner des avis et des conseils au directeur général. Il est donc souhaitable de préciser les critères d'examen des candidatures à un siège au conseil. Ces critères – par exemple l'éthique, la scolarité, la représentation géographique et sectorielle – doivent viser particulièrement à assurer le plus haut niveau de connaissances et d'expérience des représentants du secteur privé membres du conseil d'administration de la SEE.

Actuellement, la *LGFP* exige que les administrateurs de sociétés de la Couronne soient nommés par le ministre compétent, avec l'accord du gouverneur en conseil, et considère le Ministre comme le premier responsable de la Société devant le Parlement. Il manque, toutefois, dans ces dispositions, la reconnaissance de la responsabilité de s'auto-réglementer et de recommander de bons candidats pour combler les sièges vacants. Or, comme le souligne le rapport Dey, c'est exactement le rôle que les meilleures pratiques du secteur privé confère à un comité du conseil. Aussi, nous recommandons que le conseil de la SEE forme un comité à cette fin et adopte une procédure officielle permettant de donner des avis et des conseils au Ministre sur la nomination des administrateurs de la Société. Le Ministre restera libre du choix des candidats, mais le Conseil se sera acquitté de sa responsabilité.

Nous recommandons, enfin, de modifier le mode de nomination du président et du directeur général de la SEE. En vertu de la *LGFP*, les membres de conseil d'administration, comme le directeur général, sont nommés par le gouverneur en conseil, qui fixe leur rémunération. Bien que la *Loi* prévoit des mécanismes de consultation officiels entre le Ministre et le conseil pour les nominations, le pouvoir à ce sujet appartient clairement au gouverneur en conseil. Le choix du directeur général par l'actionnaire brise la filière hiérarchique qui va du conseil au Ministre et au Parlement. Si, en bout de ligne, le conseil est responsable envers le Ministre à qui il doit rendre compte de la gestion des affaires et des activités de la Société, c'est du Ministre, et non du conseil, que le directeur général relève. Pour la direction, cela constitue un incitatif à contourner le conseil et à traiter directement avec le gouvernement pour les questions importantes. Même si cette formule fonctionne sans doute bien pour bon nombre de sociétés de la Couronne, à notre avis l'importance de la SEE et de son mandat et le succès constant de cette évolution vers une orientation plus commerciale exigent qu'elle ait d'excellentes normes de régime de gestion et observe les meilleures pratiques du secteur privé. Voilà pourquoi nous recommandons de modifier la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour confier le choix du directeur général de la SEE au conseil et habiliter celui-ci à fixer la rémunération de ces derniers selon les lignes directrices que suit le gouvernement pour rémunérer les dirigeants de ses organismes.

Recommandations :

Le conseil de la SEE devrait former un comité des candidatures, qui serait chargé de lui recommander des administrateurs avant leur nomination officielle par le Ministre.

- ***Le comité des candidatures devrait fixer les critères de sélection des candidats au poste d'administrateur.***
- ***Le pouvoir de nomination des nouveaux membres du conseil d'administration de la SEE devrait continuer d'appartenir au Ministre, mais seulement après avoir reçu la liste des candidats recommandés par le conseil de la SEE.***
- ***Le comité des candidatures devrait évaluer périodiquement la contribution de chacun des membres du conseil de la SEE.***

Que la Loi sur la SEE soit modifiée, par dérogation au paragraphe 105(5) de la Loi sur la gestion des finances publiques, de manière à ce que ce soit le conseil d'administration de la SEE qui nomme le président et directeur général et fixe sa rémunération selon les lignes directrices que suit le gouvernement pour rémunérer les dirigeants de ses organismes.

Chapitre 11

Observations Finales

Endossement de la vision de la SEE pour l'avenir

LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN 1993 À LA *LOI SUR LA SEE* ET LES RÈGLEMENTS CONNEXES PUBLIÉS À L'ÉTÉ 1994 ONT RENFORCÉ LE MANDAT DE LA SEE ET ÉLARGI SES POUVOIRS. L'ENSEMBLE DES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA *LOI* AVAIT POUR BUT ULTIME DE PERMETTRE À LA SEE DE MIEUX AIDER LE SECTEUR CANADIEN DES EXPORTATIONS À FOURNIR UNE GAMME PLUS LARGE DE BIENS ET DE SERVICES DE SORTE QU'IL SERAIT MIEUX EN MESURE DE S'ADAPTER À LA CONJONCTURE DES MARCHÉS INTERNATIONAUX. LA SEE VOULAIT ÉGALEMENT AVOIR UNE PLUS GRANDE SOUPLESSE QUI LUI PERMETTRAIT DE MODIFIER ET DE CHANGER RAPIDEMENT LE MODE D'OCTROI DE SON SOUTIEN ET POUVOIR AINSI S'ADAPTER À L'ÉVOLUTION DES MARCHÉS ET DES PRATIQUES COMMERCIALES. CINQ ANS APRÈS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES MODIFICATIONS APPORTÉES À SA LOI HABILITANTE, LA SEE EST UNE INSTITUTION FINANCIÈRE DYNAMIQUE, INNOVATRICE ET QUI FOURNIT DES SERVICES DE POINTE COMPÉTITIFS À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE. LA SEE A RECONNU QUE L'ÉVOLUTION DU CADRE DANS LEQUEL S'EFFECTUE LE COMMERCE EXTÉRIEUR ET LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX A DES CONSÉQUENCES IMPORTANTES SUR LE SOUTIEN QU'ELLE DOIT FOURNIR AUX ENTREPRISES CANADIENNES, QUI FONCTIONNENT DANS UN MARCHÉ MONDIAL PLUS COMPLEXE, PLUS COMPÉTITIF ET OÙ LES RISQUES SONT PLUS ÉLEVÉS. NOUS PARTAGEONS LA PERCEPTION QU'À LA SEE DES DÉFIS AUXQUELS LE CANADA EST CONFRONTÉ ET ENDOSSONS L'ORIENTATION GÉNÉRALE DE L'APPROCHE QU'ELLE A ADOPTÉE POUR LA MISE EN OEUVRE DE SON MANDAT.

Au cours de l'examen, nous avons entendu un large éventail de parties intéressées à la SEE et à ses opérations. Nous pensons, en nous fondant sur les nombreuses contributions reçues et en appliquant l'expérience variée des membres de notre équipe, que nous avons réussi à formuler un ensemble de recommandations conformes au principal défi de l'examen : identifier les moyens qui pourraient permettre de renforcer la capacité de financement du commerce extérieur canadien, tout en cherchant à dissiper les tensions qui se développent dans certaines des relations de la SEE. Nous essayons dans nos recommandations de concilier un certain nombre d'intérêts divergents, tout en assurant une cohérence interne.

Résumé des recommandations

Nos recommandations sont énumérées intégralement au chapitre suivant. Nous fournissons ci-après un bref résumé de l'orientation principale de nos recommandations, où les conclusions sur lesquelles celles-ci reposent.

- Le mandat de la SEE devrait être reformulé pour refléter plus fidèlement les opérations et l'orientation stratégique actuelles de la Société.
- La SEE ne devrait pas être entravée dans les mesures qu'elle prend pour se donner une orientation plus commerciale.
- L'orientation commerciale de la SEE devrait être reconnue dans la structure administrative de la relation entre celle-ci et le gouvernement canadien. À cette fin, il faudrait enlever la SEE de la Partie I de l'Annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour la placer dans la Partie II de cette annexe. Parallèlement à ce changement, la SEE devrait être placée sous la surveillance d'un vérificateur du secteur privé au lieu du Vérificateur général.
- Parallèlement à l'évolution commerciale de la SEE, les pouvoirs non traditionnels, tels la prise de participations (à l'exception des participations dans des projets) et le crédit-bail devraient être exercés par des filiales fonctionnant sur une base strictement commerciale.
- La Société ne devrait pas interrompre l'importante initiative de développement du marché de l'assurance-crédit intérieure tant que le secteur privé ne sera pas suffisamment développé. La SEE devrait intensifier les efforts qu'elle déploie pour réaliser cet objectif.
- La SEE a lancé un certain nombre d'initiatives dans le but de renforcer la capacité canadienne de financement du commerce extérieur et de l'investissement. Au nombre de ces initiatives figurent le réglage des programmes, maintenant sous-utilisés, réalisés en coopération avec les banques en vue de les rendre plus attrayants; le partage des évaluations des risques-pays; une utilisation accrue de la gestion des avoirs et de la titrisation pour démultiplier les éléments de son bilan et diversifier les risques; l'utilisation du réseau des succursales bancaires pour commercialiser les produits et services et la mise en place d'une représentation directe sur les marchés étrangers, lorsque le volume d'activités le justifie.
- Étant donné que la SEE entre en concurrence avec les institutions financières canadiennes, elle ne saurait octroyer de façon efficace un cadre de garantie au financement à moyen et à long terme du commerce extérieur par les banques, sauf si elle cesse d'octroyer des prêts directs, ce que nous ne recommandons pas. Néanmoins, nous sommes enclins à partager le point de vue selon lequel un tel arrangement pourrait présenter des avantages considérables. Aussi avons-nous recommandé que le gouvernement assume lui-même cette tâche sur une base de recouvrement de coûts.
- La SEE demeure, en dépit de son orientation commerciale, une institution publique, et le public canadien s'attend donc à ce qu'elle se conforme à des normes plus élevées en matière de responsabilité publique et de transparence, de protection de l'environnement et de respect des droits de la personne que celles qu'elle applique présentement. Nous exposons dans nos recommandations les normes qui nous paraissent appropriées dans ces domaines.

Incidences des recommandations

Quelles seront les incidences des recommandations contenues dans le présent rapport? Nous espérons qu'elles permettront de réaliser notre double objectif qui consiste à renforcer la capacité de la SEE et à donner à cette dernière les moyens de se situer plus facilement dans les contextes international, interne et gouvernemental dans lesquels elle fonctionne. Plus spécifiquement, nous nous attendons à ce que la SEE cesse de se concentrer sur le soutien, au sens strict, des exportations pour épauler les objectifs stratégiques des entreprises qui ont fait la preuve de leur engagement envers le Canada et qui désirent concurrencer les entreprises du monde entier, quel que soit le pays où elles veulent faire affaires et, ce, avec les méthodes les plus efficaces et complètes possible de prestation de services. Nous nous attendons à ce que la SEE joue un rôle plus actif sur la scène internationale. La SEE ne peut se limiter à réagir passivement, à partir de ces bureaux d'Ottawa, aux demandes de financement et d'assurance qui lui sont acheminées, car cela signifie en général qu'elle n'est pas dans la position de premier plan nécessaire pour prendre connaissance de l'information relative aux occasions d'affaires qui se présentent sur la scène internationale et réduit l'efficacité avec laquelle elle peut utiliser ses leviers financiers pour mettre en branle de nouvelles affaires. La mise en place d'une présence sur les marchés étrangers devrait de toute évidence renforcer la capacité de la SEE dans ce contexte, et l'ampleur des dépenses à engager dans le cadre de cette représentation devraient forcer la direction de la SEE à tout faire pour assurer le succès de cette initiative. Toutefois, la SEE devrait également redoubler d'efforts et travailler en étroite collaboration avec les banques canadiennes qui ont déjà une représentation sur de nombreux marchés étrangers.

Le fait que la part détenue par le Canada dans certains des marchés dont la croissance est la plus élevée dans le monde soit peut-être en train de diminuer est un sujet de préoccupation et indique que nous devons mobiliser nos ressources disponibles de manière plus efficace pour réaliser nos objectifs commerciaux. Nous espérons que les banques canadiennes et les caisses de retraite pourront jouer un rôle plus important dans le commerce international. Pour devenir un catalyseur efficace, la SEE devra utiliser de manière stratégique les droits qu'elle a reçus en matière de prise de participation. La SEE trouvera dans nos recommandations de bonnes raisons de s'engager plus activement dans la mise en place de partenariats en participant à des coentreprises et en donnant à des partenaires financiers la possibilité d'investir directement dans des valeurs mobilières de la SEE offrant des risques et dividendes semblables à un investissement en capital-actions.

Défis imminents

Il découle clairement du présent rapport que, pour maintenir sa compétitivité, le Canada doit bénéficier du soutien de ses sociétés transnationales. Ces sociétés sont en train de s'affirmer comme les concurrents ayant le plus de succès sur le marché mondial et elles doivent bénéficier de services et d'un soutien comparables à ceux qui sont offerts à leurs concurrents. Il se pourrait que cela nécessite un nouvel examen de la structure du capital-actions du système financier canadien par rapport aux

objectifs commerciaux du pays. Ce problème n'a pas été examiné dans le Rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, mais, dans la discussion portant sur la fusion des banques, le Groupe de travail a mentionné, citant une autre source, que « *les grandes institutions financières ont tout simplement une plus grande capacité d'absorber les risques de crédit d'une contrepartie ou d'un pays et les risques de marché de tout le portefeuille* »³⁹. Dans son examen de la structure du capital-actions, le Groupe de travail s'est prononcé sans détour en faveur de la séparation continue des activités financières et commerciales des grandes banques canadiennes pour des motifs liés à la sécurité et à la santé financière du système financier. Toutefois, le Groupe de travail ne fait pas grand cas des avantages d'ordre symbiotique dont jouissent, sur le plan de la concurrence internationale, les grandes sociétés transnationales qui ont des liens solides avec des institutions financières, et les grandes banques internationales qui ont des liens étroits avec des sociétés commerciales. Bien que ce sujet n'entre pas dans le cadre du présent examen, il apparaît comme sous-jacent à divers sujets qui ont été abordés durant l'examen, par exemple, la compétitivité canadienne dans le contexte de la mondialisation, le nouveau cadre d'élaboration des grands projets d'immobilisations, le rôle des sociétés transnationales dans le commerce international et le rôle des banques canadiennes dans le financement des projets internationaux, l'investissement et le commerce à moyen terme. Nous croyons qu'un examen plus approfondi des avantages que présentent les liens commerciaux et financiers à l'égard de la position concurrentielle du Canada se justifierait dans le contexte du travail qui a été engagé dans le sillage de la publication du Rapport du Groupe de travail McKay.

Nous concluons ce chapitre avec une observation relative à l'avenir de la SEE.

En dépit des tensions qui vont inévitablement se produire, nous appuyons fondamentalement l'évolution de la SEE dans le sens d'une orientation commerciale plus marquée. L'examen appuie l'élaboration d'une éthique commerciale par la SEE, parce que nous croyons que cela l'aidera à fournir les meilleurs services possibles aux exportateurs. La souplesse de la SEE, son adaptabilité et sa capacité de réaction rapide soulignent les avantages de cette évolution, en particulier depuis les modifications apportées en 1993 à la *Loi sur la SEE*. Le prochain examen du mandat de la SEE doit avoir lieu dix ans après le présent examen. À notre avis, un examen de la qualité de société de la Couronne qu'a la SEE pourrait être opportun avant cette date. Naturellement, le Canada aura besoin, dans un avenir prévisible, d'un OCE pour s'occuper de certains types de transactions qui bénéficient d'un « soutien public ». Mais, à notre avis, rien n'empêcherait que cela se fasse par un organisme plus petit et à vocation plus restreinte, qui ressemblerait davantage aux agences similaires d'autres pays et qui serait assujéti à des normes plus traditionnelles en matière de responsabilité auxquelles doivent se conformer les organismes publics. Il serait beaucoup plus logique de créer un nouvel organisme que d'essayer de faire entrer la SEE dans un moule qui pourrait être déjà trop petit. De toute façon, les exportateurs n'accepteraient pas la diminution du service qui découlerait d'un tel choix, car ils ont accès à un nombre

39. *Rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers au Canada*, page 110. Citation tirée de « L'évolution du secteur des services financiers au Canada », McKinsey and Company.

limité d'autres sources de financement à moyen terme. Si la SEE est en mesure de survivre et de fonctionner par ses propres moyens, elle devrait le faire, à condition qu'il n'existe pas de motif de politique publique important favorisant la conservation du droit de propriété et de contrôle étatiques de la Société. Bien qu'il ne soit pas possible d'effectuer dans le cadre du présent examen une évaluation approfondie de l'impact que la privatisation aurait sur la SEE, nous craignons que la SEE n'atteigne bientôt le stade où toute future évolution sera entravée par la philosophie et les politiques qui régissent les sociétés de la Couronne et les lignes de conduite internationales auxquelles sont assujettis les OCE. Un grand nombre des questions abordées dans le présent examen font preuve de ce dilemme.

Chapitre 12

Liste des recommandations

Les lignes de conduite internationales

1. Le Canada doit continuer de participer activement à l'élaboration des modifications aux règles et à la discipline internationales régissant les crédits à l'exportation et l'assurance, à mesure qu'elles seront négociées à l'OCDE et à l'OMC. Dans ce contexte, pour faciliter une participation constructive du Canada, il convient d'envisager de nouveaux mécanismes institutionnels susceptibles d'harmoniser davantage la structure du soutien officiel du crédit à l'exportation du Canada avec les pratiques des autres pays de l'OCDE. À cet égard, il faudra envisager, notamment, de faire une distinction plus nette entre les activités que la SEE mène selon les modalités du *Consensus* et ses activités à but commercial.

Mandat et Pouvoirs de la SEE

Mandat

2. Que la Loi sur la SEE soit modifiée afin de reformuler le mandat de la SEE comme suit :

La Société a pour mission de soutenir et de développer le commerce extérieur et les investissements canadiens, ainsi que la capacité du Canada de participer à ce commerce ou de profiter des débouchés offerts sur le marché international.
3. Qu'une disposition supplémentaire soit ajoutée à l'article 10 de la *Loi sur la SEE* précisant que la Société, dans l'exercice de ses fonctions et de son mandat, tiendra compte des retombées économiques pour le Canada pouvant en résulter.

Prises de participation

4. Que soit aboli le plafond de 10 millions de dollars fixé pour la prise directe de participation par la SEE dans le financement de projets à l'étranger.
5. Que le plafond de 25 % fixé pour la prise directe de participation par la SEE dans une entité soit calculé en fonction de l'intégralité de son effet de dilution une fois le placement et les investissements parallèles de co-commanditaires terminés.
6. Que la *Loi sur la SEE* soit modifiée pour stipuler qu'à l'exception des prises de participation liées à des projets, la SEE devrait s'abstenir de prendre des participations si ce n'est par l'entremise d'une filiale constituée au Canada à cette fin et que le mandat et les opérations d'une telle filiale soient exposés dans des règlements adoptés en vertu de la *Loi*. Ces restrictions ne s'appliqueraient pas aux investissements faits par la SEE dans ses filiales ou des coentreprises qui sont elles-mêmes des sociétés de financement.

Filiales et co-entreprises

7. Que l'article 468 de la *Loi sur les banques* soit modifié pour exclure de sa portée l'intérêt de groupe financier d'une banque dans une personne morale dans laquelle la SEE a également un intérêt de groupe financier.

Crédit-bail

8. Que la *Loi sur la SEE* soit modifiée pour interdire à la SEE d'effectuer du crédit-bail, sauf par l'entremise d'une filiale ou d'une coentreprise.

Financement intérieur

9. Que le Règlement de la SEE soit modifié pour préciser de manière plus explicite le type de financement intérieur que la SEE peut octroyer, et les limites à ce pouvoir, et que le pouvoir du Ministre d'autoriser des transactions qui ne sont pas envisagées par les Règlements soit supprimé.

Assurance-crédit

Limite sur la dette éventuelle de la SEE

10. Que la *Loi sur la SEE* soit modifiée pour hausser la limite maximale de la dette éventuelle de la SEE prévue par le paragraphe 10(3), à un niveau jugé suffisant par la SEE et le Ministère des Finances, afin d'éviter tout risque que la SEE atteigne sa limite à cet égard.

Assurance-crédit intérieure

11. Que le Règlement de la SEE relatif à la définition d'un exportateur canadien aux fins de l'admissibilité aux produits d'assurance de la SEE soit modifié comme suit :

- Supprimer le seuil de 5 millions de dollars en ventes à l'exportation;
- Remplacer le seuil actuel de 15 % par une échelle qui exigerait une plus grande proportion des ventes à l'exportation pour rester admissible au titre d'« exportateur » comme suit :

Ventes totales	Proportion d'exportations
Jusqu'à 25 millions de dollars	15 %
25 à 50 millions	25 %
50 à 75 millions	50 %
75 à 100 millions	75 %
Plus de 100 millions	90 %

- La souplesse aux deux extrémités de l'échelle devrait être maintenue; plus particulièrement, la SEE devrait offrir des services sur une base commerciale aux entreprises dont au moins 10 % de leurs ventes sont des exportations, s'il peut être prouvé que le secteur privé ne peut pas répondre aux besoins de l'entreprise au Canada;

12. La SEE devrait établir un partenariat avec le secteur privé au Canada pour offrir une seule police d'assurance-crédit afin de développer le marché, créer la capacité du secteur privé canadien et éventuellement se retirer du marché canadien de l'assurance-crédit à court terme.

Autres formes d'assurance-crédit

13. La SEE devrait collaborer avec les banques canadiennes pour promouvoir la vente des produits de l'assurance-crédit par l'entremise du réseau des succursales des banques canadiennes. La définition de « assurance-crédit » devrait être modifiée dans le Règlement de la *Loi sur les banques* à cette fin;

Participation des banques au financement à moyen terme du commerce extérieur

14. Le gouvernement devrait mettre à la disposition des banques un programme rattaché au Compte du Canada qui offrirait des garanties à l'égard des prêts assujettis aux règles du *Consensus*. Le coût de l'établissement et de la mise en oeuvre de ce programme serait imputé aux banques par l'entremise de frais de garanties en fonction du risque conformément au *Consensus*. Le programme ne serait établi que si un nombre suffisant de banques était prêt à y souscrire.

Renforcement de la capacité canadienne à promouvoir et développer le commerce international et l'investissement

Gestion des actifs et titrisation

15. Le ministre des Finances propose de modifier les Règlements en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour permettre aux caisses de retraite canadiennes de prendre une participation dans des prêts individuels détenus par la SEE et des institutions financières internationales données, comme la Banque mondiale et la Société financière internationale, sans avoir à traiter ces actifs comme des biens étrangers assujettis à la limite de 20 % sur ce type d'avoir. Il faudrait fortement encourager la SEE à profiter de cette disposition, en permettant aux caisses de retraite canadiennes de participer à ces prêts. La SEE devrait insister sur sa capacité de montage financier pour constituer des consortiums et ainsi diminuer le recours à ses propres ressources pour financer des projets. La SEE devrait commencer à se considérer davantage comme un catalyseur pour les autres partenaires financiers, y compris les banques et les caisses de retraite, afin d'encourager leur participation au commerce international et au financement de projets.
16. Il faudrait envisager de modifier la *Loi sur la SEE* pour permettre la vente de titres de dette subalterne et d'autres types de valeurs hybrides.

Évaluations des risques-pays

17. La SEE devrait élaborer une politique et un programme en vertu desquels ses capacités d'évaluation des risques-pays et des risques politiques seraient mises rapidement à la disposition des institutions financières du secteur privé canadien et du Bureau du surintendant des institutions financières. Dans la mesure du possible, ce programme serait exploité sur une base de recouvrement des coûts.

La représentation de la SEE à l'étranger

18. La SEE devrait, en plus de sa représentation actuelle à Beijing, aller de l'avant avec son projet d'affecter à l'essai des représentants à Sao Paolo et à Mexico, sous réserve d'un examen, conjointement avec le MAECI après une période précise (trois ans par exemple) et en tenant compte du rôle des banques commerciales.
19. Que la *Loi sur la SEE* soit modifiée pour permettre à la SEE de s'établir à l'étranger, avec l'assentiment du ministre du Commerce international. La SEE et le MAECI devraient convenir des modalités de cette représentation (rattachement des représentants aux missions canadiennes ou leur installation dans des bureaux séparés), éventuellement au cas par cas.

Soutien aux PME exportatrices

Opinion juridique étrangère

20. La SEE devrait dispenser les PME exportatrices de l'obligation de fournir une opinion juridique quant à la légalité, la validité et le caractère exécutoire des obligations commerciales de l'acheteur ou de l'emprunteur étranger. La SEE devrait se fier à la preuve documentaire de l'existence juridique de l'acheteur ou de l'emprunteur étranger sans avoir à effectuer une vérification indépendante auprès de l'avocat de l'emprunteur.

Amélioration des services de la SEE à l'intention des PME

21. La SEE devrait continuer de surveiller et de rationaliser constamment la façon dont elle dessert les PME et continuer d'améliorer les produits et les services qu'elle leur offre. La SEE devrait répondre aux préoccupations et aux problèmes particuliers des PME, comme l'assurance-responsabilité de produit, en ciblant des solutions spécifiques.

Secteur des services

22. Compte tenu de l'importance croissante du secteur des services et de la grande qualité des emplois qu'il produit, la SEE devrait s'efforcer de financer les travaux en cours du secteur des services, en particulier les transactions particulières des PME. Cela exigera une réflexion de la part de la SEE sur la façon dont elle aborde le risque commercial dans ces situations et une volonté d'accepter les antécédents et la réputation de l'entreprise comme indication de la valeur financière des travaux non terminés.

Coopération de la SEE avec les banques pour soutenir les PME exportatrices

23. La SEE devrait continuer de trouver des moyens de travailler plus étroitement avec les banques commerciales afin d'améliorer le soutien offert aux PME, en s'inspirant du modèle de NORTHSTAR.
24. La SEE devrait envisager des initiatives visant à améliorer la coordination de ses offres de service avec celles des banques commerciales, notamment :
 - fournir de l'information sur ses services dans le réseau des succursales bancaires;
 - assurer une formation à un nombre important d'employés des banques en financement du commerce extérieur et utilisation de ses produits de gestion du risque et de financement;
 - promouvoir la vente de produits d'assurance de la SEE dans les succursales des banques; et
 - partager l'information sur les risques avec les banques.

Visibilité et accessibilité des services aux PME

25. La SEE doit s'efforcer d'accroître la visibilité de ses services dans les régions de la façon suivante :
 - décentralisation des décisions sur les petites transactions dans ses bureaux régionaux et renforcement de ces bureaux;
 - intensification de la collaboration entre la SEE et la BDC afin de fournir aux clients de l'une ou l'autre institution une approche intégrée à l'égard des services du gouvernement aux petites entreprises.
26. Le gouvernement devrait évaluer les progrès réalisés dans l'intégration de la prestation des programmes du point de vue des petits et moyens exportateurs dans les trois ans suivant la date du présent Rapport.

Financement des exportateurs agricoles autres que céréaliers

27. La SEE et Agriculture et Agro-alimentaire Canada devraient déployer des efforts concertés pour mobiliser sans tarder la portion non-céréalière du Mécanisme de crédit agroalimentaire, afin de pourvoir un soutien financier aux exportations dans le secteur de l'agriculture non-céréalière canadienne équivalent à celui dont bénéficient les producteurs étrangers.

Responsabilisation et transparence

28. La SEE devrait publier régulièrement certains renseignements sur les opérations qu'elle finance. Ces renseignements pourraient comprendre, par exemple, le nom de l'emprunteur, du pays et de l'exportateur, la nature, la valeur et les modalités du soutien financier, ainsi qu'une brève description des produits, des services ou des projets visés; et dévoiler les opérations dans les

60 jours suivant la signature de l'entente. L'aide financière inférieure à un certain seuil ainsi que toute information soulevant des préoccupations de confidentialité commerciale pour l'exportateur canadien seraient exemptées de ce régime.

Environnement et développement durable

29. Le Canada doit favoriser la rapide élaboration d'un consensus international au sujet des lignes directrices et des procédures environnementales que doivent respecter les OCE. En attendant, la SEE doit adopter une approche environnementale comportant un fondement et une méthodologie clairs et transparents.
30. La SEE devrait soumettre son cadre environnemental à un processus de consultation publique et s'assurer que la politique qui en découle jouisse largement de l'appui des exportateurs et des organisations non gouvernementales.
31. Que la *Loi sur la SEE* soit modifiée de manière à 1) soumettre la SEE à l'exigence générale d'établir des procédures d'évaluations environnementales conformes à ses objectifs commerciaux et 2) permettre à son conseil d'administration d'autoriser ou de refuser le soutien financier de la Société compte tenu des avantages ou des conséquences des projets ou des opérations sur le plan de l'environnement.
32. La SEE devrait élaborer et publier une politique quant à son obligation d'informer le public des résultats de ses évaluations environnementales, qui respecte les exigences de confidentialité commerciale et la viabilité commerciale des projets. Idéalement, cette obligation devrait accompagner l'approbation finale des décisions par le conseil d'administration de la Société. Elle devrait également encourager ses clients à divulguer leurs évaluations environnementales avant l'approbation des projets et de susciter des commentaires du public afin d'identifier et mitiger les risques et problèmes potentiels.
33. Afin d'assurer la compétitivité sur la scène internationale du secteur des exportations soucieuses de l'environnement, la SEE doit élaborer des programmes et des processus tenant compte des moyens incitatifs d'autres OCE.

Droits de la personne

34. La SEE devrait suivre une pratique de consultation préalable auprès du MAECI afin que ses activités à l'étranger n'entrent pas en conflit avec la politique étrangère du Canada en matière de droits de la personne. Le MAECI doit établir un processus permettant d'élaborer des lignes directrices relatives à ces droits et distribuer régulièrement de l'information sur ce sujet.

35. La SEE devrait développer une politique lui permettant de demander aux exportateurs canadiens qui sollicitent ses services de soutien financier ou d'assurance d'indiquer, sur une base volontaire, s'ils ont un code de conduite assurant le respect des droits de la personne, un code de déontologie commerciale et des normes de travail équitables dans leurs activités internationales.

Questions institutionnelles et administratives

Statut de la SEE en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques

36. Compte tenu de son orientation commerciale, le fait qu'elle est en concurrence avec le secteur privé, financièrement autonome et qu'elle offre un rendement, nous recommandons que la SEE soit retirée de la Partie I de l'Annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour l'inscrire dans la Partie II, et que le Vérificateur général du Canada soit remplacé par un vérificateur privé pour vérifier la SEE.

Représentation au conseil d'administration

37. Un représentant d'Industrie Canada devrait être nommé au conseil d'administration de la SEE.

Régime de gestion

38. Le conseil de la SEE devrait former un comité des candidatures, qui serait chargé de lui recommander des administrateurs avant leur nomination officielle par le Ministre.
- Le comité des candidatures devrait fixer les critères de sélection des candidats au poste d'administrateur.
 - Le pouvoir de nomination des nouveaux membres du conseil d'administration de la SEE devrait continuer d'appartenir au Ministre, mais seulement après avoir reçu la liste des candidats recommandés par le conseil de la SEE.
 - Le comité des candidatures devrait évaluer périodiquement la contribution de chacun des membres du conseil de la SEE.
39. Que la *Loi sur la SEE* soit modifiée, par dérogation au paragraphe 105(5) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de manière à ce que ce soit le conseil d'administration de la SEE qui nomme le président et directeur général et fixe sa rémunération selon les lignes directrices que suit le gouvernement pour rémunérer les dirigeants de ses organismes.

Annexe A

Mandat

1. Énoncé des travaux

- a) Consultations: s'informer des perspectives des exportateurs canadiens (y compris des clients individuels de la SEE et de ceux qui ont eu recours aux services des autres institutions financières du domaine des exportations), ainsi que ceux d'autres experts qualifiés et des institutions financières, afin de fournir des renseignements qui aideront le ministre à évaluer le mandat, l'orientation à prendre et d'autres questions de politique qui concernent la SEE.
- b) Analyse: examiner le rôle que joue la SEE, en tant qu'institution spécialisée dans le crédit à l'exportation, parmi les autres institutions financières nationales et internationales accessibles aux exportateurs et aux investisseurs canadiens; identifier les besoins des entreprises canadiennes en matière d'expansion internationale et de l'évolution des marchés privés de financement des exportations.
- c) Recommandations: déterminer si les dispositions de la Loi sur l'expansion des exportations et les opérations de la Société ont effectivement servi à satisfaire les besoins des exportateurs et des investisseurs canadiens.

2. Questions et problèmes

Examiner les questions suivantes, ainsi que d'autres sujets qui pourraient survenir au cours de l'examen, en faire l'analyse et présenter des recommandations par écrit :

- a) Questions relatives au mandat de la SEE

Les modifications apportées à la *Loi sur l'expansion des exportations* en 1993 ont-elles donné à la SEE la souplesse dont elle a besoin pour élaborer des montages financiers compétitifs et conformes aux besoins actuels et futurs des opérations internationales des entreprises canadiennes? Quel a été l'effet des pouvoirs accrus octroyés à la SEE dans les domaines du crédit-bail, des prises de participation, du financement intérieur et de l'assurance-crédit intérieure?

Quel rôle a joué la SEE dans l'évolution du système financier canadien en ce qui a trait au financement du commerce extérieur. Du point de vue des parties intéressées, la SEE a-t-elle aidé à créer une « capacité » dans le système financier canadien? Y a-t-il encore des besoins de financement non satisfaits?

Existe-t-il la possibilité d'une plus grande coopération entre la SEE et les institutions financières canadiennes dans le domaine du financement des exportations? En quoi les fusions de banques pourraient-elles affecter cette situation?

La SEE répond-elle aux besoins réels des PME?

La SEE répond-elle aux besoins des exportateurs et des investisseurs canadiens en matière de gestion des risques (p. ex. les marchés émergents, les risques liés aux produits, à la technologie, à la structure financière des projets)?

Étant donné son orientation commerciale, la SEE a-t-elle utilisé son mandat avec efficacité pour épauler l'ensemble des objectifs et des priorités des pouvoirs publics canadiens dans le domaine du commerce extérieur (p. ex. une participation accrue des entreprises canadiennes – PME comprises – aux occasions de commerce international; le renforcement de la capacité financière canadienne dans le domaine du commerce extérieur et de la gestion des risques et de la rentabilité; la protection de l'environnement et le respect des droits de la personne)?

b) Orientation future de la SEE

Quels sont les phénomènes importants qui vont se produire sur les marchés financiers internationaux et auxquels les entreprises canadiennes devront réagir à la fois sur le plan intérieur et international? Quelle signification ont ces tendances pour les exportateurs et les investisseurs canadiens, la SEE, le gouvernement fédéral, les institutions financières et les sociétés d'assurance-crédit?

Que faut-il faire pour maintenir le système de financement canadien du commerce extérieur au premier plan de la concurrence internationale? Comment notre système soutient-il la comparaison avec ceux de nos principaux concurrents (p. ex. le Royaume-Uni, l'Allemagne, les États-Unis, la France, le Japon), compte tenu des tendances des marchés, des différences sur le plan de la réaction à la mondialisation et des différences entre la capacité des marchés privés dans les pays concernés?

Comment la SEE peut-elle renforcer son rôle pour mieux répondre aux besoins de financement des PME?

Dans le domaine du commerce international, quels sont les nouveaux services financiers dont le Canada a besoin et qui ne sont pas offerts par la SEE, les établissements de prêt commercial ou les sociétés spécialisées en assurance-crédit?

Comment la SEE peut-elle stimuler davantage la participation des entreprises canadiennes et l'approvisionnement canadien en ce qui a trait aux débouchés commerciaux étrangers (p.ex. par le biais de la structure du financement de projets, la création de coentreprises, la conclusion d'alliances ou la passation de marchés à des conditions préférentielles, la promotion du contenu canadien, une plus grande présence sur les marchés étrangers)?

La SEE peut-elle fournir un plus grande capacité d'assurance soit directement soit indirectement (p. ex. la réassurance, la co-assurance, l'assurance par l'entremise d'intermédiaires) à l'appui des activités des entreprises canadiennes?

Annexe B

Consultations

Liste des participants

<i>Nom</i>	<i>Organisme</i>
Halifax, le 19 novembre 1998	
Randy Penney	PBB Global Logistics
Esther Kennedy	CIBC, Centre de financement du commerce extérieur
David W. Slauenwhite	Survival Systems Ltée
Rustum Southwell	Black Business Initiative
David J. Grace	Nautel Limitée
Peter M. Conrad	Banque Royale du Canada
Thomas Jennegren	Maritime Paper Products Limitée
Dick Smyth	Alliance des Manufacturiers et des Exportateurs du Canada
J. Mike Myrick	I.M.P. Group Limitée
Alison Tait	Centre du commerce international
Mark Fletcher	Centre du commerce international
Patrick M. Cooke	Trihedral Engineering Ltée
Donald Sinclair	Fraser & Hoyt
Don Fraser	CBCL Ltée
Randolph Harrold	International Resource Group Inc.
Linda Taylor	Whitman Benn Group
Calgary, les 24-25 novembre 1998	
Justin Riemer	Alberta Economic Development
Scott Bridge	Odyssey Petroleum Corporation
Doug McNeill	Stream-Flo Industries Ltée
George Muir	Optima Engineers and Constructors Inc.
Ed Southern	Madra Resources
Peter H. Albertin	Albertin & Associates
Barry Brickman	AMEC, Bureau de développement du commerce (Prairies)
Mel Nadeau	Cool Spring Water
Patricia Piironen	KOS International
Arthur Polen	Evans and Evans, Inc
Alena Poremsky	Chambre de commerce Canada - République Tchèque
Dale Richards	Attila Dogan Canada
Sylvia Roach	Alberta Economic Development

Vancouver, le 26 novembre 1998

Elden Schorn
Rob Harmer
Clement Pelletier

AMEC
Stohtert Group Inc.
Rescan Ltée

Montréal, les 1-2 décembre 1998

Raynald Tremblay
Samy Sibony
Réjean Bourque
Christiane Bergevin
Jonathan France
Henri Souquieres
Bob Chodan
A. Hercovici
Carl Otto
Clive Minchom
Denis Crevier
Pierre Vachon

Sogeman Canada Inc.
Copap
Bombardier
SNC-Lavalin Capital
Connecteurs électriques WECO Inc.
Hydro-Québec International
Conseil des fourriers du Canada
Conseil des fourriers du Canada
Carl Otto Associés Inc.
Carl Otto Associés Inc.
Corporation Financière Capita
Québec Export 2000

Toronto, les 7-8 décembre 1998

Gerry Barr
Moira Hutchinson
Paul Kovacs
Tom Leonard
Geza Sebe
Edward M. Ndububa
Okwii Modekwe
Steve Howard
David Moore
Rodney Jones
John R. Gregory
Malcolm Stevens
Clive C. Aston
Mark Perna
Michael Teeter
Ken Hitzig
Jason Reid

Fonds humanitaire des Métallos
Fonds humanitaire des Métallos
Bureau d'assurance du Canada
Bureau d'assurance du Canada
Dynacorp Canada Inc.
Euro-cam Canada Ltée
Euro-cam Canada Ltée
Babcock & Wilcox
Babcock & Wilcox
Conseil Aérospatial de l'Ontario
Thomson Kerneghan & Co. Ltée
Ancien PDG, ECGD (Royaume Uni)
Dan Lawrie Insurance Brokers Ltée
Association canadienne des affacteurs
Association canadienne des affacteurs
Association canadienne des affacteurs
Association des fabricants de pièces d'automobile

Winnipeg, le 9 décembre 1998

Rick Medina	United Grain Growers
Doug Hilderman	United Grain Growers
Don Price	Association Aérospatiale du Manitoba
Ken Kotowich	Flexi-Coil
Michael Olsen	Commission canadienne du blé
Paul Brettle	Industrie Canada
Greg Doroschuk	Standard Aero
Jeff Gresham	XCAN Grain Pool Ltée
Leanard Loboda	AMEC
Reg Low	Sound Concepts Canada Inc.

Ottawa, les 14-15 décembre 1998

Craig Forcese	Canadian Lawyers for International Human Rights
Don Campbell	Association canadienne de l'industrie du caoutchouc
Jayson Myers	
AMEC	Alliance des Manufacturiers et des Exportateurs du Canada
Pamela Fehr	
AMEC	Alliance des Manufacturiers et des Exportateurs du Canada
Al Curleigh	
Klockner Stadler Hurter Ltée.	Alliance des Manufacturiers et des Exportateurs du Canada
David Goldfield	
Raytheon	Alliance des Manufacturiers et des Exportateurs du Canada
Buzz Grant	
MDS Aero Support Corp.	Alliance des Manufacturiers et des Exportateurs du Canada
Jim Kerr	
SR Telecom	Alliance des Manufacturiers et des Exportateurs du Canada
Bill Neil	
Nortel	Alliance des Manufacturiers et des Exportateurs du Canada
Gail Whiteman	Institut Nord-Sud
Peter Wren	Banque de Montréal
Bob Fraser	C-Tech Ltée
Ron Couchman	SR Telecom Inc.

Washington, D.C., les 11-12 janvier 1999

James A. Mahoney Vice-président, génie et environnement	Export-Import Bank of the United States
Isabel Galdiz	Export-Import Bank of the United States
Karl Kendall	Export-Import Bank of the United States
Roger Pruneau, Vice-président, Garanties	Agence multilatérale de garantie des investissements
Gerald West, Conseiller principal, Garanties	Agence multilatérale de garantie des investissements
Cristophe Bellinger	Agence multilatérale de garantie des investissements
Mildred O. Callear, Vice-présidente et Trésorière	Overseas Private Investment Corporation (États-Unis)
Gregory F. Maggio, Analyste, Section environnement, droits de la personne et du travail	Overseas Private Investment Corporation (États-Unis)
Harvey A. Himberg, Directeur, Politiques d'investissements et environnementales	Overseas Private Investment Corporation (États-Unis)
David Wofford, Conseiller principal au président	Overseas Private Investment Corporation (États-Unis)
Julie A. Martin Vice-présidente, Assurance-investissement	Overseas Private Investment Corporation (États-Unis)
Elizabeth Culbard, Spécialiste environnementale, Section des évaluations environnementales et sociales	Société financière internationale (Banque mondiale)
Dan R. Aronson, Scientifique social principal Section des évaluations environnementales et sociales	Société financière internationale (Banque mondiale)
Alan Gill	Banque inter-américaine de développement
Guy Lavigreur	Banque inter-américaine de développement
George Shannon	Banque inter-américaine de développement

Toronto, les 21-22 janvier 1999

T.G. Plumptre, Premier vice-président, Financement du commerce international	La Banque de Nouvelle-Écosse
Richard B. McCorkindale, Gérant principal Financement du commerce international	La Banque de Nouvelle-Écosse

Peter J. Wren Gérant, Financement du commerce international	Banque de Montréal
Elias Makris Directeur Financement international structuré	Banque de Montréal
A.P. (Bert) Poirier Premier gérant Ventés canadiennes Financement du commerce international	Banque de Montréal
Parker Gallant Anne Aurelius, Première vice-présidente, Commerce structuré et financement du commerce international	Consultant en financement du commerce extérieur Banque ABN AMRO du Canada
Peter Derek Vice-président, Commerce structuré et financement du commerce international	Banque ABN AMRO du Canada
David W. Robbie Vice-président	Banque Canadienne Impériale de Commerce
Neil A. Rennie, General Gérant Financement du commerce international	Banque Canadienne Impériale de Commerce
Eleanore R. Owen, Directrice exécutive Commerce international structuré et financement du commerce international	Banque Canadienne Impériale de Commerce
William T. Hancox Vice-président Marketing et ventes	Énergie atomique du Canada limitée
Davinder C. Valeri Consultant en financement, Marketing et ventes	Énergie atomique du Canada limitée
Milton Z. Caplan, Directeurs Opérations de marketing et de ventes	Énergie atomique du Canada limitée
J. Douglas Brophy, Gérant, Développement d'affaires et financement.	Énergie atomique du Canada limitée
J. Kwong Vice-président, Financement du commerce international	Citibanque

Ken B. Foxcroft Président adjoint, Sûretés TD	La Banque Toronto-Dominion
John L. Leckie Directeur-gérant, Institutions financières et commerce international	La Banque Toronto-Dominion
Charles Ahtard Directeur, Commerce structuré et financement du commerce international	La Banque Toronto-Dominion
Gordon R. Gerry Vice-président, Relations gouvernementales et institutionnelles	AGRA Engineering Global Solutions
Michael Jolliffe Directeur, Relations gouvernementales et institutionnelles	AGRA Engineering Global Solutions
Autres	
Paul W. Smith Vice-président, Commerce international	Banque Royale du Canada
Bernard L. Kruyne, Vice-président et Chef, Financement du commerce international	Banque Royale du Canada
V.G. (Vic) Kariappa Gérant principal, Gouvernement fédéral & financement international	Banque Royale du Canada
Professor Errol Mendes	Université d'Ottawa, Centre de recherche d'enseignement sur les droits de la personne
Wolfgang Diepenbruck, Premier gérant de projets, Ventes, Usines de pâtes et papier	Klöckner Industrie-Anlagen GMBH/ Klöckner Stadler Hurter Ltée
Alan Curleigh, Vice-président exécutif	Klöckner Stadler Hurter Ltée
A. Thomas Assimes, Gérant commercial	Klöckner Stadler Hurter Ltée
Maxine Wiber Vice-présidentes, environnement Rio Algom Ltée	L'association minière du Canada
Len Surges Gérant, environnement, Noranda Inc.	L'association minière du Canada
Reg Alcock	Député, Winnipeg sud

Annexe C

Mémoires

AGRA Inc.
Asean Interests Ltée
Association aérospatiale du Canada
Association canadienne de l'industrie du caoutchouc
Association canadienne des affacteurs/accord Business Credit Inc.
Association canadienne des avocats pour les droits de la personne
Association des industries de l'automobile du Canada
Aston, Clive
Babcock & Wilcox Canada
Banque Royale du Canada
Bell Canada International Inc.
Bureau canadien de l'éducation internationale
Bureau d'assurance du Canada
CAE Electronique
Cameco Corporation
Carl Otto Associés Inc.
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
Connecteurs électriques WECO Inc.
Corporation commerciale canadienne
E.F. Anthony Merchant
Euro-Cam Ltée
Fonds humanitaire des Métallos
Général électrique Canada Inc.
Gouvernement du Québec
Horváth, Prof. Dezső
Institut Nord-Sud
La Banque de Nouvelle-Écosse
La Banque Toronto-Dominion
L'alliance des Manufacturiers et des Exportateurs du Canada
Les Amis de la terre
Luscar Ltée.
MAQ Sonar/Helo Enterprises Inc.
Newcourt Inc. - Groupe de crédit
Northern Casket Ltée.
Probe International

Robinson, J. Michael, cr
Roselight Inc./Schubert Advanced Lighting Technologies
Société pour l'expansion des exportations
SR Telecom Inc.
Terra Surveys Ltée

Annexe D

L'Équipe chargée de l'examen

Guy David, responsable du projet :

Membre des barreaux de l'Ontario et du Québec, Me David est actuellement chef de la section du droit commercial au Bureau de Gowling, Strathy & Henderson à Ottawa. Il a déjà occupé le poste d'avocat-conseil à la Banque du Canada, et a agi à titre de conseiller juridique externe de la Société pour l'expansion des exportations au cours des années 1980.

Me David a toujours travaillé presque exclusivement dans le domaine financier, et a acquis une vaste expérience en financement des exportations, le financement des projets internationaux et le financement international structuré. Me David pratique actuellement dans les domaines des services financiers, du financement de projet, du droit du développement international et du droit corporatif.

En sa qualité de conseiller juridique spécial auprès du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, il a participé étroitement à la dernière révision de la législation sur les institutions financières canadiennes. Me David a été moniteur aux cours de formation professionnelle du Barreau du Haut-Canada. Il a publié un grand nombre d'articles dans les domaines des banques et de la législation financière. Il est le co-auteur de *The Annotated Bank Act*, un manuel qui fait autorité en matière de législation bancaire au Canada et qui en est maintenant à sa quatrième édition.

Gerald E. Shannon, président des audiences publiques :

Monsieur Shannon est un ancien sous-ministre du Commerce international et un influent expert canadien en politique commerciale. Il a participé à titre de négociateur en chef pour le Canada, de 1990 à 1994, aux négociations multilatérales du Cycle d'Uruguay du GATT. De 1990 à 1995, il a été ambassadeur du Canada aux Nations unies à Genève, notamment auprès du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, de l'Organisation mondiale de la santé et de l'Organisation internationale du travail, et a assumé les fonctions d'ambassadeur à la Conférence sur le désarmement.

De 1982 à 1986, Monsieur Shannon a travaillé comme haut-fonctionnaire au ministère des Finances, occupant les fonctions de sous-ministre adjoint principal responsable du Commerce et des finances internationaux, de la Politique économique et fiscale (1984-1986), et comme sous-ministre adjoint chargé du Commerce et des finances internationaux (1982-1984).

Monsieur Shannon dirige actuellement la firme Shannon and Associates, Consultants en politique du commerce international. Il siège au conseil d'administration du Centre de droit et de politique commerciale de l'Université Carleton et de l'Université d'Ottawa.

Stan McRoberts, économiste-chercheur :

Monsieur McRoberts est un consultant indépendant qui compte 26 ans d'expérience comme gestionnaire et spécialiste en économie appliquée au gouvernement canadien. Il a traité avec la SEE durant une période de dix ans en qualité de directeur et directeur-adjoint à la Direction générale des sociétés d'État au ministère des Finances et au Secrétariat du Conseil du Trésor. À ce titre, M. McRoberts devait formuler des recommandations au ministre des Finances et au Conseil du Trésor au sujet de l'approbation des plans annuels de la SEE, donner des avis sur les opérations de financement de cette société, participer à l'examen des besoins en capital, collaborer à la rédaction des directives du ministère des Finances sur les risques financiers auxquels était exposée la Société, participer à l'examen, effectué en 1993, de la *Loi sur l'expansion des exportations* et participer à l'examen des opérations effectuées au Compte du Canada.

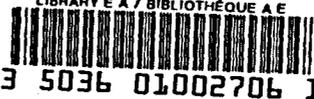
Durant la même période, M. McRoberts a été responsable du dossier de la Corporation commerciale canadienne et a rédigé à ce titre les directives autorisant cette société à épauler des projets d'investissement internationaux.

Maxime Faille, responsable adjoint du projet :

Me Faille est avocat au bureau de Gowlings, à Ottawa, où il pratique dans les domaines du droit public et du contentieux. Antérieurement, il a occupé le poste de Conseiller spécial auprès du Cabinet du ministre des Affaires étrangères, où il a participé à plusieurs reprises à des consultations publiques sur des questions de politique étrangère. Il a également travaillé comme adjoint législatif sur la colline parlementaire où il a participé activement aux travaux du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. Auparavant, il avait été consultant au Secrétariat des Nations unies à New-York.

Me Faille a fait partie de différents groupes consultatifs, commissions et missions internationales d'observation, notamment du groupe cadre chargé de rédiger une étude conjointe des ministères des Affaires étrangères et de la Défense nationale sur l'amélioration de la capacité de réaction rapide des Nations Unies, étude qui a mené à la publication, en 1995, du document intitulé « Les opérations de paix de l'ONU: vers une capacité de réaction rapide ». Me Faille a publié sur une grande variété de sujets, notamment le maintien de la paix internationale, le contentieux en matière de marques de commerce, et le droit fiscal.

LIBRARY EA / BIBLIOTHÈQUE AE



3 5036 01002706 1

DOCS

CA1 EA 99R22 FRE

Rapport sur l'examen de la Loi sur
l'expansion des exportations

presente au Ministere des affaires
etrangeres et du commerce

57235712