

**L'EXAMEN DE LA PROMOTION
DU COMMERCE
INTERNATIONAL**

RAPPORT

Présenté à l'Honorable Roy MacLaren,
Ministre du Commerce international

30 septembre, 1994



3 5036 20014133 4

DUE DATE / DATE DE RETOUR	
	FEB 23 2007
	OCT 10 2006

DOCS
CA1 EA 94I51 EXF
International business development
review report. --
43268634

✓

L'EXAMEN DE LA PROMOTION DU COMMERCE INTERNATIONAL

RAPPORT

Présenté à l'Honorable Roy MacLaren,
Ministre du Commerce international

30 septembre, 1994

MESSAGE DU PRÉSIDENT

Monsieur le ministre MacLaren,

Au cours des deux derniers mois, j'ai eu le plaisir de travailler avec 12 personnalités éminentes du milieu canadien des affaires afin d'examiner les programmes et services du gouvernement fédéral en matière de promotion du commerce extérieur. En notre qualité de gens d'affaires évaluant des programmes conçus à notre intention, nous nous réjouissons de ce que cette occasion nous soit donnée de vous faire part de notre opinion collective quant à la façon de réaménager ce soutien afin de l'adapter aux réalités du monde actuel.

Les gouvernements et partant, la population canadienne, éprouvent actuellement de graves difficultés financières. Il est donc indispensable de passer en revue tous les programmes gouvernementaux en se posant la question suivante : « Si le programme n'existait pas aujourd'hui, faudrait-il l'inventer? ». L'examen des dépenses liées au commerce entrepris par le Comité ne visait pas uniquement à déterminer si les fonds étaient bien utilisés ou s'ils profitaient aux divers secteurs de l'industrie canadienne; son objectif premier était de nous amener à décider si ces dépenses étaient justifiées étant donné la conjoncture financière actuelle. De là la conclusion que nous en tirons : en rationalisant nos activités et en éliminant les chevauchements, nous pouvons certainement procéder à une réduction raisonnable des dépenses.

Dans tous les aspects des programmes gouvernementaux, dont le volet commercial, le gouvernement intervient désormais là où il n'était pas destiné à intervenir. Maintenant que ces programmes existent, que les industries en profitent et que la bureaucratie prospère, il devient très difficile de réduire ces dépenses, sans parler de les éliminer. Ceci dit, nous sommes convaincus que les Canadiens comprennent les conséquences fâcheuses de notre situation financière. Le gouvernement devra prendre des décisions courageuses pour réduire notre dépendance; pourtant, au sein de notre comité, nous avons eu l'intuition que si les responsables gouvernementaux prenaient des décisions de ce genre, ils pourraient être surpris par la réceptivité et l'esprit de collaboration d'une population surtaxée. C'est dans cet esprit que se sont déroulées nos discussions et que nous avons fait nos recommandations.

Nous souhaitons par conséquent vous transmettre cinq grands messages. Premièrement, nous appuyons les efforts que fait le gouvernement afin de réduire le déficit budgétaire, particulièrement ceux qui visent l'élimination des chevauchements et des doubles emplois. Même si les programmes de soutien de la promotion du commerce extérieur ont pour objectif direct la création d'emplois et de richesse, nous avons recensé plusieurs domaines où, à notre avis, il est possible de réaliser des économies sans porter atteinte à la capacité du gouvernement de venir en aide aux entreprises canadiennes qui s'efforcent d'internationaliser leur activité.

Vous n'aviez pas, à l'origine, conçu notre examen dans une perspective de compression des coûts, mais, pendant toute la durée de notre étude, nous avons été conscients de la nécessité de diminuer les dépenses gouvernementales afin que l'on puisse atteindre les objectifs fixés en ce qui concerne le déficit. Les recommandations mises de l'avant, si elles sont mises en oeuvre, se traduiront par une

économie de 55 millions de dollars pour le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, et de 115 millions de dollars pour le gouvernement. Si tous les ministères procédaient à des compressions de la même ampleur que celles que notre Comité propose, nous sommes d'avis qu'on pourrait économiser plusieurs milliards de dollars tout en rationalisant et en améliorant les services dispensés aux Canadiens. Toutefois, cette constatation m'amène à notre second message, à savoir qu'on ne peut pas réaliser de réelles économies sans diminuer la taille de la fonction publique.

Troisièmement, nous estimons que le gouvernement devrait axer son soutien financier sur les petites et moyennes entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 10 millions de dollars, dans les cas où ce soutien aurait des incidences sur la prise de décisions. Les sociétés plus importantes exploiteront un marché, dans la plupart des cas, si cela leur paraît opportun du point de vue commercial, indépendamment de l'existence d'un soutien gouvernemental.

Quatrièmement, il importe de mieux coordonner les programmes et services fédéraux et provinciaux. On observe tout simplement trop de chevauchements et de doubles emplois. L'abondance des programmes et services offerts par les divers ministères fédéraux et provinciaux, ainsi que par les sociétés d'État, prête à confusion, particulièrement pour les petites entreprises, et elle constitue un gaspillage de ressources.

Enfin, en cette période de restrictions budgétaires, il faut que le gouvernement obtienne un meilleur effet de levier de ses ressources. Notre économie ne peut se payer le luxe de laisser passer des occasions de profiter d'activités internationales qui ne sont pas liées au commerce. En guise d'exemple, un lien plus étroit entre nos ressources consacrées à l'aide et celles affectées au commerce s'impose.

L.R. Wilson

SOMMAIRE

Le présent rapport fait état du point de vue et des recommandations du Comité directeur concernant l'aide en matière de promotion du commerce international que le gouvernement doit apporter aux entreprises canadiennes afin d'assurer leur compétitivité et leur réussite sur la scène internationale, tout en gardant à l'esprit la nécessité de réduire le déficit.

Les recommandations que nous formulons portent sur cinq grands points : l'orientation et la structure de la promotion du commerce international par le gouvernement, les programmes et services axés sur la promotion du commerce international, le Service des délégués commerciaux, le financement des exportations ainsi que le maillage entre l'aide au développement et le commerce. La mise en oeuvre des vingt recommandations énoncées dans le présent document permettrait de réduire de 55 millions de dollars le budget du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et de 115 millions les coûts liés à l'ensemble du soutien offert par le gouvernement en matière de promotion du commerce international. Toutefois, le gouvernement doit être prêt à réduire la taille de la fonction publique.

Orientation et structure de la promotion du commerce international

Le Comité préconise une meilleure coordination de toutes les activités fédérales et provinciales axées sur la promotion du commerce international. Pour favoriser l'atteinte de cet objectif, nous recommandons de modifier le rapport hiérarchique dans le cas du Programme de coopération industrielle de l'ACDI et de la Corporation commerciale canadienne. Nous recommandons en outre que le gouvernement fédéral coordonne l'exécution à l'étranger de tous les programmes de promotion du commerce international et que les autorités provinciales en coordonnent l'exécution au Canada.

Le gouvernement doit choisir des secteurs et des marchés géographiques offrant des débouchés d'exportation exceptionnels pour les produits et les services, par exemple, les matériaux de pointe, la biotechnologie, les technologies de l'information, les technologies manufacturières de pointe, le matériel médical et les produits pour la santé, l'éducation, ainsi que l'industrie de l'environnement. En outre, dans ces secteurs, il convient d'accorder une attention particulière aux PME.

Pour améliorer les services offerts aux entreprises prêtes à exporter, nous préconisons une sélection axée sur l'admissibilité, selon laquelle les entreprises doivent présenter certaines caractéristiques qui les rendent admissibles à une aide à l'exportation.

Programmes et services axés sur la promotion du commerce international

Les résultats de notre examen donnent à penser qu'il est possible de rationaliser les activités de l'administration centrale en matière de promotion du commerce international et de réduire le personnel affecté à ces fonctions, tout en maintenant la structure qui offre de précieux services à l'étranger. À cette fin, nous recommandons une réduction de 8 millions de dollars. En outre, le

ii.

MAECI doit réduire la proportion de ses ressources humaines affectées à l'administration. Nous recommandons que les coûts liés aux services communs assurés par le personnel affecté à ces services soient réduits de 25 millions au cours des deux prochaines années. D'ici trois ans, le Ministère devrait ramener à 25 % la proportion de ces employés par rapport à l'ensemble de ses effectifs.

Nous recommandons en outre plusieurs changements précis visant à réserver aux petites entreprises, c'est-à-dire à celles dont les ventes annuelles sont inférieures à 10 millions de dollars, le recours aux programmes d'aide financière directe. Il faut accroître le recouvrement des coûts et réinjecter dans le programme visé les coûts recouvrés. Le financement de la promotion du commerce international doit être consolidé de manière à permettre l'élaboration d'un programme de promotion du commerce international intégré et stratégique. Le Programme de promotions parrainées par les missions est le seul dont nous recommandons l'expansion. Ce programme, qui confère aux délégués commerciaux l'autonomie nécessaire pour prendre des décisions dans les missions, doit s'étendre aux marchés clés en Amérique latine et dans la région de l'Asie et du Pacifique.

Service des délégués commerciaux

Nous reconnaissons que le Service des délégués commerciaux constitue un élément essentiel du soutien offert par le gouvernement en matière de promotion du commerce international. Toutefois, il doit accroître sa capacité de réagir face à l'évolution rapide du marché international. Pour répondre à ce besoin, nous recommandons que tous les délégués commerciaux reçoivent une formation accrue dans les domaines prioritaires. En outre, il faut augmenter non seulement les échanges de personnel de direction à court terme entre le secteur privé, d'autres organisations et le Service des délégués commerciaux, mais aussi le nombre d'agents commerciaux occupant des postes clés au sein des institutions financières internationales. En outre, on doit inciter les délégués commerciaux à prolonger leurs affectations.

Après avoir examiné d'autres modes de structuration du Service, notamment la privatisation, nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il faut maintenir la structure actuelle.

Financement des exportations

Le Comité est d'avis qu'il est possible de réaliser des économies considérables dans le domaine du financement des exportations sans compromettre la capacité des exportateurs canadiens de rivaliser sur la scène internationale. Compte tenu de la diminution de la demande de financement à des conditions de faveur, nous recommandons que le gouvernement prélève un montant de 60 millions de dollars par année sur les crédits affectés au compte du Canada pour ce type de financement afin d'accroître les crédits affectés à ce compte pour le financement aux conditions du marché, qui fait l'objet d'une demande croissante. Nous recommandons de plus que le Canada imite ses principaux concurrents et qu'il utilise une partie des crédits affectés à l'aide publique au développement afin d'offrir un financement à des conditions de faveur. Cette mesure permettra

de libérer un montant pouvant atteindre 120 millions de dollars, qui pourrait servir à réduire le déficit.

Après avoir examiné les efforts qu'ont déployés jusqu'à présent le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, la Société pour l'expansion des exportations (SEE) et les banques, nous recommandons que le gouvernement soutienne les initiatives visant à améliorer les services offerts aux PME et nous préconisons l'établissement de relations de collaboration continue entre les institutions financières internationales et la SEE. Nous recommandons en outre que les priorités du gouvernement fédéral et de la SEE soient mieux coordonnées et qu'on les fasse davantage connaître.

Maillage entre l'aide au développement et le commerce

Le Comité est d'avis qu'il faut améliorer le maillage entre l'aide au développement et le commerce, notamment en transférant au ministre du Commerce international la responsabilité du Programme de coopération industrielle (PCI) de l'ACDI. En outre, le Comité recommande d'améliorer les modalités administratives et les critères qui se rapportent à ce programme, par exemple, en accroissant le recouvrement des coûts et en prenant les mesures nécessaires pour que la participation du Canada aux études préliminaires et aux études de faisabilité permette d'accroître les débouchés pour les fabricants canadiens.

**RAPPORT FINAL DU COMITÉ DIRECTEUR
CHARGÉ DE L'EXAMEN DE LA PROMOTION
DU COMMERCE INTERNATIONAL
PRÉSENTÉ À L'HONORABLE ROY MACLAREN,
MINISTRE DU COMMERCE INTERNATIONAL**

Vous nous avez priés, en notre qualité de gens d'affaires représentant les petites, moyennes et grandes entreprises de tout le Canada oeuvrant dans un grand nombre de secteurs, de vous faire part de notre point de vue collectif concernant l'aide en matière de promotion du commerce international que le gouvernement doit apporter aux entreprises canadiennes afin d'assurer leur compétitivité et leur réussite sur la scène internationale. À cette fin, vous nous avez demandé d'examiner le soutien offert à l'heure actuelle, notamment de déceler les lacunes dans les programmes ou les services, et de proposer des moyens qui permettraient au gouvernement d'exécuter ses programmes et d'assurer ses services avec une efficacité et une efficacie accrues, tout en gardant à l'esprit les contraintes budgétaires.

À notre avis, le soutien offert par le gouvernement en matière de promotion du commerce international revêt pour la prospérité et le bien-être économique du Canada une plus grande importance que les programmes mis en oeuvre dans de nombreux autres domaines. Toutefois, le Comité directeur est d'avis que les entreprises doivent d'abord examiner les programmes qui influent directement sur leurs activités avant de formuler des observations concernant les dépenses engagées dans le cadre d'autres programmes gouvernementaux. De plus, les changements recommandés, même s'ils supposent une réduction des dépenses, permettront selon nous d'apporter dans l'ensemble un soutien plus efficace à l'expansion des entreprises canadiennes sur la scène internationale. Le gouvernement aurait intérêt à soumettre d'autres ministères à un examen similaire. Toutefois, il ne pourra effectuer les réductions nécessaires s'il est incapable de réduire la taille de la fonction publique.

En examinant l'ensemble des dépenses publiques fédérales et provinciales visant à soutenir les entreprises, nous avons constaté qu'un certain nombre de programmes qui ne s'inscrivent pas dans votre mandat sont très importants aux fins de la promotion du commerce international. Nous les portons à votre attention en espérant que vous en ferez part à vos collègues du Cabinet et à vos homologues provinciaux.

Certaines recommandations formulées sont forcément d'ordre général et elles portent sur l'orientation stratégique globale du soutien en matière de promotion du commerce international. Nous reconnaissons que le gouvernement devra dans de nombreux cas examiner plus en détail les incidences de nos recommandations avant d'agir.

Les recommandations que nous formulons portent sur cinq grands points : l'orientation et la structure de la promotion du commerce international par le gouvernement, les programmes et services axés sur la promotion du commerce international, le Service des délégués commerciaux, le financement des exportations ainsi que l'aide au développement et le commerce. Selon nous,

2.

ces recommandations permettraient d'établir un cadre nouveau et rationalisé, à la fois efficient et économique, pour le soutien au commerce international.

Comme vous le savez, les dépenses globales du gouvernement fédéral au titre de la promotion du commerce international se chiffrent à environ 625 millions de dollars, dont 345 millions sont administrés par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI). Nos recommandations permettront de réduire de quelque 55 millions de dollars (environ 40 millions au titre des programmes et des activités axés sur le commerce international et 15 millions au titre des autres services communs au sein du Ministère) le budget du MAECI et d'environ 115 millions l'ensemble des coûts liés au soutien qu'offre le gouvernement en matière de promotion du commerce international. Le tableau suivant illustre ces économies.

Recommandations	Économies annuelles (millions de \$)	Dépenses annuelles (millions de \$)
Foires commerciales - Accroissement du partage des coûts	9,2	
Missions - Recouvrement intégral des coûts	4,0	
Restructuration du PDME planifié par l'industrie (PDME — PI)	7,7	
Réduction des services communs	25,0 ¹	
Réduction du financement à des conditions de faveur (compte du Canada)	60,0	
Autres activités commerciales	2,8	
Réduction des activités de l'Administration centrale	8,0	
Expansion du Programme de promotions parrainées par les missions (PPPM)		1,5
Total	116,7	1,5

1. Le Comité recommande des réductions de 25 millions de dollars dans ce domaine dans le cas du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Cependant, la portion de ces réductions s'appliquant au volet du commerce international se chiffrerait à environ 10 millions.

Nota : Les économies découleraient des changements apportés aux programmes ou aux politiques sur une période de trois ans. Le tableau ne fait pas état des coûts initiaux, qui seront liés en particulier aux services communs et au réaménagement des effectifs.

STRUCTURE DE LA PROMOTION DU COMMERCE INTERNATIONAL ET RESSOURCES AFFECTÉES À CETTE FIN

Recommandation n° 1

Le Comité a constaté que, outre les programmes et les services mis en oeuvre par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, divers programmes et services axés sur la promotion du commerce international sont offerts par d'autres ministères fédéraux et des ministères provinciaux. Il y a beaucoup trop de chevauchements dans ce domaine. L'adoption d'une stratégie synergique unique en matière de promotion du commerce international repose sur une meilleure coordination de ces activités, en particulier pour ce qui est de leur mise en oeuvre. Le Comité recommande :

- i. *Qu'on assure une meilleure coordination de toutes les activités fédérales et provinciales axées sur la promotion du commerce international, notamment en renforçant le Plan de promotion du commerce extérieur, à savoir en prenant les décisions relatives aux ressources par rapport à ce plan (voir les recommandations n^{os} 2, 3, 4 et 5 ci-après);*
- ii. *que le Programme de coopération industrielle de l'ACDI et la Corporation commerciale canadienne relèvent directement du ministre du Commerce international.*

Bien que la promotion des exportations constitue un objectif clé à la fois de la Corporation commerciale canadienne (CCC) et du Programme de coopération industrielle (PCI) de l'ACDI, ces deux organisations relèvent respectivement du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux et du ministre des Affaires étrangères. En changeant ces rapports hiérarchiques (sans modifier les activités et la gestion de la CCC et du PCI), on accroîtrait le maillage entre ces deux organisations et le programme canadien en matière de développement international, ce qui constituerait un premier pas important vers un soutien plus efficace des efforts déployés par les entreprises canadiennes sur la scène internationale.

Le gouvernement doit envisager de recouvrer une partie des coûts liés aux services offerts par la CCC lorsque le recours à ces services n'est pas obligatoire.

Le PCI fait l'objet d'un examen plus détaillé dans la recommandation n° 20.

Recommandation n° 2

À l'heure actuelle, les ressources que le gouvernement fédéral déploie pour promouvoir le commerce sont réparties entre 119 endroits différents. De plus, certains gouvernements provinciaux possèdent aussi des bureaux à l'étranger. Ce chevauchement sème la confusion, entraîne un gaspillage des maigres ressources disponibles et limite l'efficacité des services assurés à l'étranger par le gouvernement du Canada en matière de promotion du commerce international. Nous recommandons :

Que les gouvernements fédéral et provinciaux s'associent aux fins de leur représentation à l'étranger; dans les cas où les provinces estiment qu'elles doivent avoir leurs propres représentants, leurs bureaux devraient être situés au même endroit que l'ambassade ou le consulat.

Recommandation n° 3

Il faut non seulement améliorer la coordination et éliminer les chevauchements à l'étranger, mais aussi apporter les changements correspondants au Canada. Le Comité recommande :

- i. *Que des guichets uniques soient mis en place pour toutes les activités fédérales et provinciales axées sur la promotion du commerce international;*
- ii. *que les gouvernements provinciaux coordonnent l'administration des services axés sur le commerce international offerts au Canada, y compris ces guichets uniques.*

Une structure intégrée dans le domaine du commerce international permettrait d'offrir à un coût moindre des services mieux coordonnés et moins déroutants pour les exportateurs, car ces derniers pourraient communiquer au même endroit avec les représentants fédéraux et provinciaux, les représentants de la Société pour l'expansion des exportations de leur région et des groupes du secteur privé (par exemple, les associations d'exportateurs).

L'emplacement de ces guichets uniques serait choisi en fonction de la demande émanant des milieux d'affaires. Dans les villes dotées d'un Centre des services aux entreprises, le gouvernement devrait établir ces deux bureaux au même endroit de manière à éviter les doubles emplois. Il est essentiel que les guichets uniques soient en mesure d'aider les entreprises qui ne sont pas prêtes à exporter à obtenir la formation à l'exportation ainsi que la préparation dont elles ont besoin.

5.

Si une province refuse d'assurer la coordination des services axés sur le commerce international offerts au Canada, il faudrait au minimum intégrer tous les services fédéraux fournis dans cette province et en assurer la coordination au palier fédéral.

Recommandation n° 4

Au cours des dix dernières années, le nombre de demandes de renseignements commerciaux traitées par les missions canadiennes a triplé et le nombre de gens d'affaires en visite a doublé. Cependant, le personnel affecté à la promotion du commerce n'a pas augmenté à un rythme aussi rapide que la demande. Comme les contraintes financières limitent l'augmentation des effectifs, le Comité directeur recommande :

Que les entreprises soient soumises à une sélection en fonction de leur capacité d'exporter.

Une sélection plus rigoureuse des entreprises contribuera à réduire la charge de travail à l'étranger et permettra de se consacrer aux entreprises qui sont plus déterminées, mieux préparées et par conséquent plus susceptibles de réussir sur le marché étranger. Cette sélection serait plus facile à effectuer si on mettait l'accent sur des critères d'admissibilité plutôt que d'exclusion. Il s'agit dans le premier cas de déterminer les caractéristiques qui rendent une entreprise admissible à une aide à l'exportation, tandis que la deuxième approche est axée sur l'exclusion des entreprises qui ne satisfont pas à certains critères. Conformément à la recommandation n° 3, les entreprises non admissibles seront dirigées vers les organisations qui peuvent leur offrir de l'aide au Canada.

Les trois recommandations précédentes auraient pour conséquence que le gouvernement fédéral coordonnerait l'exécution à l'étranger de tous les programmes de promotion du commerce international, tandis que les autorités provinciales en coordonneraient l'exécution au Canada.

Recommandation n° 5

Comme il existe des entreprises prospères dans tous les secteurs, le Comité recommande que le gouvernement du Canada fasse des choix sans concession et qu'il mette l'accent, comme d'autres pays l'ont fait, sur les industries qui présentent les meilleures perspectives de croissance sur le marché international. Il faut mettre en place les politiques intérieures et le soutien appropriés pour assurer la compétitivité de ces industries sur la scène internationale et maximiser ainsi leur capacité de créer des emplois. De surcroît, on doit accorder une attention particulière aux PME de ces secteurs.

Sans avoir recours à une analyse détaillée, les membres du Comité, qui forment un groupe représentatif des entreprises canadiennes, ont pu déceler sans difficulté certains secteurs dans

lesquels les technologies nouvelles ou les marchés affichant une croissance rapide semblent offrir des perspectives intéressantes pour les produits et services. D'autres groupes pourraient dresser une liste légèrement différente, mais la nôtre s'établit comme suit :

Matériaux de pointe
Biotechnologie
Technologies de l'information
Technologies manufacturières de pointe
Matériel médical, produits pour la santé et éducation
Industrie de l'environnement

Nos principaux concurrents sur la scène internationale, à savoir les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne, ont tous décidé de canaliser leurs ressources. Nous devons également cibler nos programmes de promotion du commerce sur des marchés géographiques qui offrent les plus grands débouchés potentiels aux entreprises canadiennes.

De plus, le Plan de promotion de commerce extérieur établi par le Canada doit selon nous être mieux ciblé de manière à influencer sur les décisions prises par le secteur privé. Dans la mesure du possible, les autres programmes de dépenses du gouvernement du Canada devraient refléter cette focalisation qui se révèle nécessaire.

Recommandation n° 6

Dans le cadre de son mandat qui consiste à formuler des avis sur les éléments nécessaires aux entreprises canadiennes pour assurer leur compétitivité et leur réussite sur la scène internationale, le Comité directeur s'est penché sur la compétitivité du Canada au chapitre fiscal. À la lumière des résultats de son examen, le Comité recommande :

Que le gouvernement envisage de recourir à des mesures fiscales pour inciter les exportateurs à accroître leur présence sur les marchés internationaux.

Le Comité reconnaît les difficultés que pose la conception d'une mesure d'encouragement qui soit conforme à l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* et puisse s'appliquer uniquement aux exportateurs. Toutefois, considérant ce qui se fait dans d'autres pays, il y a tout lieu de croire que cet effort en vaut la peine. Aux États-Unis, par exemple, les exportateurs peuvent créer une société commerciale (appelée « société de vente à l'étranger ») sur un territoire étranger approuvé; en canalisant leurs ventes d'exportation par l'intermédiaire de ces sociétés, ils sont en mesure de réduire leur marge après impôts dans une proportion pouvant atteindre 15 %. Plus de 70 % de toutes les exportations américaines passeraient par ces sociétés de vente à l'étranger.

Les PME, en particulier, ont signalé que ces mesures pourraient se révéler très efficaces pour modifier les comportements et faire du Canada un « pays de commerçants ». Le pays pourrait en retirer un avantage net considérable. Des ventes supplémentaires se chiffrant à un million de dollars créent douze emplois en moyenne. Les avantages indirects découlant de ces emplois, combinés avec l'accroissement des revenus fiscaux générés par les ventes supplémentaires, seraient supérieurs aux dépenses qu'entraînerait une mesure d'encouragement raisonnable.

SERVICE DES DÉLÉGUÉS COMMERCIAUX

Recommandation n° 7

La défense des intérêts du Canada en matière de promotion du commerce international est assurée principalement par le Service des délégués commerciaux (SDC). Son rôle consiste à aider les entreprises canadiennes à explorer et à exploiter les débouchés sur le marché international. Les délégués commerciaux sont les mieux placés pour offrir ce service en raison de leur statut de représentants officiels du gouvernement du Canada, de leur vaste réseau de contacts au sein de l'industrie et du gouvernement au Canada et dans leur pays d'accueil ainsi que de leur connaissance du pays, des coutumes et de la langue.

D'après le Comité, le réseau des ressources du SDC à l'étranger constitue un élément capital de la stratégie globale du gouvernement fédéral en matière de promotion du commerce international. Compte tenu de ce fait, nous recommandons que le gouvernement :

Continue de soutenir un vigoureux Service des délégués commerciaux à l'étranger. On peut atteindre en partie cet objectif par les moyens suivants :

- i. en offrant à tous les délégués commerciaux une formation accrue dans des domaines prioritaires, par exemple, les affaires, la technologie et les finances;*
- ii. en augmentant le nombre d'échanges de personnel de direction à court terme entre le secteur privé, les organismes gouvernementaux ou les autres ministères (ACDI, Finances, Industrie Canada, etc.), les organisations internationales et le Service des délégués commerciaux;*
- iii. en incitant les délégués commerciaux à prolonger leurs affectations;*
- iv. en incitant les délégués commerciaux à demander plus souvent un détachement auprès des institutions financières internationales pour y occuper des postes décisionnels clés.*

Afin d'exercer leurs fonctions de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible, les délégués commerciaux canadiens et ceux recrutés sur place doivent continuellement améliorer

leurs compétences. Comme le SDC sera de plus en plus sollicité à l'avenir, il aurait avantage à appliquer efficacement la technologie (systèmes intégrés de gestion et télécommunications) pour accroître sa productivité et ainsi répondre à la demande croissante. Il est primordial d'offrir une formation portant sur l'utilisation de ces technologies. En outre, la formation des nouveaux délégués commerciaux pourrait englober une introduction à la technologie industrielle.

D'après le Comité, les échanges entre les secteurs public et privé pourraient présenter de grands avantages pour les entreprises et le gouvernement. Toutefois, nous reconnaissons que les efforts déployés par le passé pour favoriser ce type d'échanges ont connu un succès limité. Dans de nombreux cas, il est difficile de réaliser ces échanges en raison du manque de mesures d'encouragement, dont des obstacles à la réintégration perçus et réels. Il nous semble possible de régler ce problème en modifiant la politique et en mettant sur pied une initiative pilote à court terme (de 3 à 12 mois) qui pourrait prendre la forme de projets s'inscrivant dans des domaines très variés.

Suivant le processus de rotation actuel, des délégués commerciaux très efficaces peuvent être appelés à quitter une mission pour occuper un poste très différent. La perte est double : la mission perd un précieux savoir-faire et le délégué commercial ne met plus à contribution sa connaissance particulière d'un marché ou d'un secteur, ses contacts, etc. Un processus de planification de carrière plus cohérent, selon lequel un délégué commercial concentrerait ses efforts sur un pays ou une région en particulier, se révélerait bénéfique pour les entreprises. Le Comité est d'avis que l'on doit prendre des mesures pour inciter les délégués commerciaux à demeurer en poste dans les missions les plus difficiles pendant une période prolongée.

On encourage les entreprises canadiennes à présenter des soumissions pour les projets de grande envergure financés par les institutions financières internationales dans les marchés en développement. Cependant, à l'étape d'évaluation des projets, il arrive souvent que l'entreprise à laquelle sera attribué le contrat a déjà été choisie. Si un plus grand nombre d'agents commerciaux canadiens occupaient des postes leur permettant de participer au fonctionnement ou à la gestion des institutions financières internationales, les entreprises canadiennes auraient davantage de chance d'obtenir certains de ces contrats.

Nous recommandons aussi :

De ne pas imposer de frais au titre de certains services offerts à l'étranger par le Service des délégués commerciaux.

Le Comité a examiné la possibilité d'imposer des frais pour les services fournis et il en est arrivé à la conclusion que cette option n'est pas souhaitable. Nous avons constaté que l'élimination des demandes de renseignements commerciaux non justifiées et l'évaluation de

la qualité des services sont les deux principales raisons qui motiveraient l'imposition de ces frais. Cependant, les frais d'administration élevés par rapport aux faibles rendements et l'effet de dissuasion que pourraient avoir ces frais sur les nouveaux exportateurs ont amené le Comité à recommander de ne pas imposer de frais aux exportateurs qui ont recours au Service des délégués commerciaux à l'étranger. De plus, selon nous, le processus de sélection préconisé dans la recommandation n° 4 permettrait d'éliminer les demandes non justifiées, alors que les enquêtes sur la qualité et les discussions de groupe permettraient d'évaluer les services offerts.

Dans le cadre de son examen du SDC, le Comité a envisagé d'autres modes de structuration du Service, notamment la privatisation. Nous en sommes arrivés à la conclusion que le précieux maillage entre les intervenants des milieux commerciaux et politiques qui découle de l'intégration du SDC au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, la convergence croissante de la politique commerciale et des activités de promotion du commerce international, l'importance de tenir compte du commerce et de l'économie aux fins de l'élaboration de la politique étrangère du Canada et la possibilité limitée pour le secteur privé de réaliser des bénéfices sont autant d'éléments qui témoignent en faveur du maintien du système actuel.

PROGRAMMES ET SERVICES AXÉS SUR LA PROMOTION DU COMMERCE INTERNATIONAL

Recommandation n° 8

Notre examen donne à penser qu'il est possible de rationaliser les activités centrales du MAECI. De toute évidence, du point de vue des entreprises, les services en matière de promotion du commerce international qui se révèlent les plus utiles sont ceux qui sont offerts à l'étranger. Même si nous reconnaissons que certaines fonctions accomplies à l'administration centrale sont importantes, nous sommes d'avis qu'on pourrait les remplir avec moins de ressources. C'est pourquoi nous recommandons :

Que les crédits affectés aux activités de l'administration centrale soient réduits d'environ 8 millions de dollars.

L'ampleur et la répartition des réductions doivent être laissées à la discrétion des gestionnaires du Ministère. Mentionnons cependant que ces réductions devraient notamment viser les frais de personnel et les frais de fonctionnement liés à la politique commerciale et à la promotion du commerce.

Recommandation n° 9

En examinant la répartition du personnel au sein du Ministère, nous avons été frappés par le fait que près de 45 % des ressources humaines sont affectées aux services communs. Nous croyons savoir que le Ministère examine à l'heure actuelle des moyens de réaliser des économies dans ce domaine. Bien que nous n'ayons pu étudier cet aspect en détail, du point de vue du secteur privé, ce déséquilibre marqué exige un remaniement en profondeur. Tout en reconnaissant que ces coûts ne s'appliquent pas uniquement au portefeuille du commerce international mais à toutes les activités du MAECI ainsi qu'au soutien d'autres ministères dont les programmes sont mis en oeuvre à l'étranger par le MAECI, nous recommandons :

Que les coûts liés aux services communs fournis par le personnel qui y est affecté soient réduits d'au moins 25 millions de dollars au cours des deux prochaines années et que, d'ici trois ans, le MAECI ramène à 25 % de ses effectifs la proportion des employés affectés à ces services.

Comme environ 40 % des activités du Ministère se rapportent à l'expansion du commerce international (à la fois à la politique commerciale et à la promotion du commerce international), quelque 10 millions de dollars provenant des économies réalisées profiteraient aux activités dans ce domaine.

L'objectif proposé variera suivant la capacité du Ministère de procéder aux réductions de personnel rendues nécessaires par le réaménagement. Les ministères ne pourront atteindre les objectifs liés aux contraintes budgétaires s'ils n'ont pas la capacité de gérer le personnel de manière appropriée. En outre, selon nous, les réductions doivent être effectuées de la façon la plus humaine possible, dans le contexte d'un programme de réaménagement des effectifs approprié. C'est pourquoi nous recommandons :

Que le MAECI s'assure de pouvoir réaffecter des employés aux fins du réaménagement des effectifs ou de leur offrir de prendre une retraite anticipée.

Cette mesure s'appliquerait à la fois au personnel affecté aux services communs et au personnel touché par la réduction des activités de l'administration centrale. Elle permettrait aux autorités du Ministère d'introduire un changement structurel d'une manière efficiente et efficace. Des programmes appropriés en matière de réaménagement des effectifs entraîneront des coûts initiaux.

Recommandation n° 10

En 1994-1995, le MAECI consacra environ 19 millions de dollars au volet planifié par l'industrie de son plus vaste programme d'aide à l'exportation, à savoir le Programme de développement des marchés d'exportation. L'objectif du Programme de développement des

marchés d'exportation planifié par l'industrie (PEMD-PI) est de compenser les risques liés aux nouvelles opérations d'exportation grâce au partage du soutien financier et d'accroître ainsi l'exportation de produits et services canadiens. À notre avis, ce programme a aidé des entreprises canadiennes à se tailler une place sur de nouveaux marchés d'exportation. Toutefois, le soutien doit être canalisé davantage vers les petites entreprises, car le financement est dans leur cas plus susceptible d'influer sur les décisions de gestion. Nous recommandons :

- i. Que le Programme de développement des marchés d'exportation planifié par l'industrie (PEMD-PI) soit réservé aux entreprises dont les ventes annuelles sont inférieures à 10 millions de dollars;*
- ii. que le volet du Programme portant sur les soumissions relatives aux projets d'investissement soit aboli.*

En outre, le Comité recommande :

- iii. que la gestion du PEMD-PI soit améliorée de manière à permettre une meilleure évaluation des demandes, un recouvrement des coûts accru et, en particulier, une intensification du suivi;*
- iv. que les coûts recouverts soient réinjectés dans le PEMD-PI.*

D'après les montants déboursés jusqu'à présent, on peut évaluer à environ 5,2 millions de dollars les économies qu'il serait possible de réaliser si seules les entreprises dont les ventes annuelles sont inférieures à 10 millions de dollars avaient accès au PEMD-PI.

Un grand nombre des entreprises bénéficiaires dans le cadre du volet du PEMD-PI axé sur les soumissions relatives aux projets d'investissement sont de grandes entreprises qui pourraient recevoir une aide financière par l'intermédiaire du Programme de coopération industrielle de l'ACDI. Il serait donc possible d'abolir ce volet pour réduire le chevauchement avec le PCI et canaliser vers les PME les ressources disponibles limitées. Cette mesure pourrait entraîner des économies supplémentaires de 2,5 millions.

Les modifications apportées en 1993 au PDME, notamment le fait d'exiger que les entreprises soumettent une stratégie de développement des marchés, ont constitué un pas dans la bonne direction, mais il reste encore des progrès à accomplir. L'évaluation et le suivi, la sensibilisation et l'accès à l'information sont essentiels au succès des exportateurs canadiens. Les fonctions se rapportant aux demandes, aux évaluations, à la sensibilisation et au suivi pourraient être décentralisées et assurées par les guichets uniques préconisés dans la recommandation n° 3.

Les statistiques relatives au volet planifié par l'industrie du PEMD montrent un taux de succès assez élevé, mais un taux de recouvrement médiocre. Le recouvrement des coûts doit

devenir une partie intégrante de tout programme. De plus, nous souhaitons que tous les coûts recouverts soient réinjectés dans le programme visé et non versés au Trésor public. (Ce souhait s'applique à toutes les recommandations dans lesquelles nous préconisons un recouvrement des coûts accru.) Les gens d'affaires seront plus favorables à un recouvrement accru si les coûts recouverts sont réinjectés dans le programme.

Recommandation n° 11

De façon idéale, il faudrait regrouper les programmes axés sur la promotion du commerce international mis en oeuvre dans l'ensemble du gouvernement. Toutefois, compte tenu des difficultés inhérentes à cette démarche, nous avons concentré notre attention sur les programmes du MAECI.

Les décisions relatives à l'utilisation des crédits affectés à la promotion du commerce international au sein du MAECI doivent être prises à la lumière de consultations menées auprès de l'industrie. En outre, une plus grande souplesse est nécessaire pour répondre aux besoins changeants des entreprises canadiennes sur tous les marchés. C'est pourquoi le Comité directeur recommande :

Que le financement de la promotion du commerce international au sein du MAECI, assuré à l'heure actuelle au moyen d'un très grand nombre de programmes, soit regroupé de manière à permettre l'élaboration d'un programme de promotion du commerce international intégré et stratégique.

Le regroupement et la restructuration du portefeuille de programmes existant permettrait au Ministère d'accroître l'efficience et l'efficacité de ses programmes.

Recommandation n° 12

Le Comité constate que le gouvernement recouvre à l'heure actuelle certains coûts liés aux missions commerciales. Toutefois, aucune raison ne justifie selon nous le subventionnement des missions à l'étranger. Si un exportateur est prêt à pénétrer un marché, il doit l'être à assumer les coûts qu'entraîne la participation à une mission commerciale. Nous recommandons donc :

Que les intervenants du secteur privé financent eux-mêmes leur participation à toute mission commerciale à l'étranger organisée par le gouvernement.

Cette politique devrait s'appliquer à toutes les missions commerciales à l'étranger, y compris celles qui sont parrainées par des ministères autres que le MAECI. L'autofinancement des missions se traduirait pour le MAECI par des économies pouvant atteindre 4 millions de

dollars par année. À notre avis, les gouvernements provinciaux souhaiteront sans doute envisager aussi cette mesure de réduction des coûts.

De plus, les missions organisées par le Ministère devraient tirer parti de toute l'influence exercée par le Canada à l'étranger, qui peut leur permettre d'exploiter des débouchés intéressants. Par exemple, les missions qui se rendent dans les pays où le Canada fournit une aide considérable et dans ceux où il a contribué au maintien de la paix devraient exploiter cet avantage.

Recommandation n° 13

Le Comité est d'avis que le gouvernement doit consulter l'industrie avant de choisir les foires commerciales et les autres activités de promotion (par exemple, les séminaires, les conférences, les publications publicitaires, etc.) auxquelles il offrira son soutien; néanmoins, nous recommandons, dans le cadre de ce paramètre :

- i. Que le soutien apporté par le gouvernement à l'égard des foires commerciales soit limité aux expositions internationales de grande envergure qui attirent des acheteurs étrangers et reçoivent l'appui de l'industrie canadienne;*
- ii. que les coûts liés à la participation aux foires commerciales soient recouvrables dans le cas des entreprises dont les ventes annuelles dépassent 10 millions de dollars.*

En 1994-1995, le gouvernement du Canada soutiendra environ 500 missions commerciales dans le monde entier. Comme ce soutien est mal ciblé et mal coordonné, il ne maximise pas l'utilisation des ressources qui y sont affectées. Le gouvernement doit concentrer ses ressources sur des expositions moins nombreuses mais plus importantes, en offrant principalement un soutien axé sur l'infrastructure, par exemple, en s'assurant que les participants canadiens occupent des stands situés dans les secteurs bien en vue. Il faut aussi accroître la coordination entre le gouvernement fédéral et les provinces.

L'aide financière accordée aux entreprises dont les ventes annuelles sont inférieures à 10 millions de dollars serait déterminée au moyen d'une échelle mobile d'après le nombre de participations à un événement donné; par exemple, une entreprise pourrait toucher une aide correspondant à 75 % des coûts pour une première participation et à 50 % pour une seconde et ne toucher aucune aide à partir de la troisième participation.

Les économies découlant d'un recouvrement des coûts accru pourraient atteindre 4 millions de dollars. Combinés aux 5,2 millions économisés grâce au recouvrement intégral des coûts dans le cas des entreprises dont les ventes annuelles dépassent 10 millions, ces fonds

permettraient de réduire d'environ 9,2 millions les besoins de crédits, en supposant que tous les coûts récupérés soient réinjectés dans le programme.

À l'instar de la recommandation n° 2, cette politique s'appliquerait à toutes les foires commerciales, notamment à celles que parrainent les ministères autres que le MAECI. À notre avis, les gouvernements provinciaux souhaiteront sans doute envisager aussi cette mesure.

Étant donné que de nombreuses entreprises désirent participer aux foires commerciales qui portent fruit et que la liste d'attente est souvent longue en pareil cas, le MAECI doit favoriser l'utilisation de stands collectifs à ces expositions internationales de grande envergure.

Recommandation n° 14

Le Comité considère que le fonds du Programme de promotions parrainées par les missions (PPPM) constitue un moyen rentable qui donne aux délégués commerciaux l'autonomie nécessaire pour prendre des décisions rapidement sans se plier à de lourdes formalités administratives. Nous recommandons donc :

Que le fonds du Programme de promotions parrainées par les missions (PPPM) s'étende aux missions situées dans des marchés clés en Amérique latine et dans la région de l'Asie et du Pacifique.

L'expansion de ce fonds favorisera le maintien d'un vigoureux esprit d'initiative au sein des missions, tandis que les programmes traditionnels axés sur les foires et les missions seront réduits. Les coûts liés à l'expansion du fonds du PPPM sont estimés à 1,5 million de dollars.

FINANCEMENT DES EXPORTATIONS

Le Comité reconnaît les efforts considérables déployés à l'heure actuelle dans le domaine du financement des exportations. Compte tenu de l'importance de ce financement pour les exportations, nous estimons qu'il est utile d'examiner le travail qui se fait aujourd'hui et de formuler des recommandations à la lumière de cet examen. Nous reconnaissons cependant que la plus grande partie de ce travail, en particulier pour ce qui touche le compte du Canada, n'est pas encore terminée et qu'elle peut avoir une incidence sur les recommandations suivantes.

Recommandation n° 15

Compte tenu des engagements relatifs au financement actuel et futur accordé à des conditions de faveur à la République populaire de Chine et du fait que la Société pour l'expansion des exportations prévoit que l'apport de capital supplémentaire dont elle aura besoin au cours des cinq prochaines années sera minime sinon nul, on possède une certaine latitude en ce qui touche les crédits affectés au compte du Canada pour ce type de financement. (Nota : On entend par « financement à des conditions de faveur » des prêts qui sont accordés à un faible taux d'intérêt et dont le remboursement s'étend sur une très longue période.) Étant donné l'augmentation de la demande de financement non assorti de conditions de faveur (c'est-à-dire consenti aux conditions du marché) à même le compte du Canada et considérant les ressources limitées actuellement disponibles, le Comité propose qu'une portion de l'excédent prévu au titre des crédits affectés à ce type de financement serve à accroître les crédits affectés au financement aux conditions du marché. Nous recommandons :

Qu'un montant de 60 millions de dollars par année soit prélevé sur les crédits affectés au compte du Canada pour le financement à des conditions de faveur afin d'accroître les crédits affectés à ce compte pour le financement aux conditions du marché.

Les crédits affectés au financement aux conditions du marché devraient avoir un effet de levier considérable compte tenu des « économies » réalisées en libérant des crédits budgétaires qui contribueront directement à réduire le déficit, par rapport aux « coûts » liés à l'augmentation des emprunts que devra contracter le gouvernement pour offrir un financement non assorti de conditions de faveur (remboursable aux taux d'intérêt du marché plus les frais).

Recommandation n° 16

Au cours des deux dernières années, l'OCDE s'est efforcée de limiter le recours au financement à des conditions de faveur dans les marchés en développement. À cette fin, elle a établi des lignes directrices déterminant les conditions dans lesquelles ce type de financement est acceptable. Celui-ci, malgré l'efficacité de ces lignes directrices, continue d'être pratiqué dans certains marchés. Comme la valeur de ces prêts est peu élevée à l'heure actuelle, nos principaux concurrents ont recours aux crédits affectés à leurs programmes d'aide au développement pour accorder des crédits à des conditions de faveur. Pour sa part, le Canada ne se sert pas de l'aide publique au développement pour accorder ce type de financement. Afin de protéger ses intérêts commerciaux de façon rentable, par rapport à ses concurrents, le Canada doit disposer d'un mécanisme lui permettant de se servir des crédits affectés à l'aide publique au développement du Canada pour promouvoir le commerce. Le Comité recommande donc :

Que le gouvernement transfère dans les crédits affectés au compte du Canada pour le financement à des conditions de faveur une partie de ses crédits affectés à l'aide publique au développement.

Grâce au transfert des crédits de l'aide publique au développement, les 120 millions de dollars restants affectés au financement à des conditions de faveur (voir la recommandation n° 15), qui proviennent à l'heure actuelle du budget global du Canada, pourraient servir à réduire le déficit.

Recommandation n° 17

Après avoir examiné les efforts qu'ont déployés jusqu'à présent le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, la Société pour l'expansion des exportations et les banques afin d'améliorer le financement des exportations accordé aux PME, nous reconnaissons qu'il faut accroître la souplesse en ce qui touche les divers types de mécanismes de financement des exportations et faciliter l'accès à l'information concernant les programmes de financement des exportations. C'est pourquoi nous recommandons :

Que le gouvernement soutienne les initiatives visant à améliorer les services offerts aux PME, notamment :

- ***qu'il mette sur pied un programme de garantie-cadre à l'égard des comptes clients;***
- ***qu'il élabore un guide en matière d'aide financière à l'exportation;***
- ***qu'il soutienne les organisations du secteur privé qui contribuent au financement des exportations des PME et qu'il diffuse l'information appropriée à ce sujet;***
- ***qu'il donne suite à la proposition de la CCC de mettre sur pied un programme de paiement dégressif.***

Ces initiatives ne doivent pas être lancées uniquement dans le but d'offrir une sécurité accrue aux bailleurs de fonds privés. Les risques et les coûts supplémentaires liés à la mise en oeuvre des mesures mentionnées précédemment doivent être partagés entre toutes les parties.

Recommandation n° 18

Lorsque le Comité a examiné le fonctionnement de la Société pour l'expansion des exportations (SEE), il s'est attardé à déterminer si cette société d'État répondait de manière adéquate aux besoins de tous les exportateurs, en particulier à ceux des PME. Le Comité s'est réjoui du climat de renouveau observé au sein de la SEE, qui a récemment introduit des changements visant à favoriser une collaboration continue entre cette société d'État et les

banques ainsi qu'une amélioration des services axés sur les exportations offerts aux PME. Nous recommandons :

Que des relations de collaboration constante soient établies entre les institutions financières et la Société pour l'expansion des exportations.

À notre avis, trois principes doivent régir les programmes et les services de financement dans le secteur public. Tout d'abord, ces programmes doivent porter sur des créneaux où il reste des besoins à combler, sans entrer en concurrence avec les programmes du secteur privé. Deuxièmement, ils doivent mettre l'accent sur les PME. Troisièmement, les transactions intérieures ne doivent pas être subventionnées. En outre, on doit examiner périodiquement ces programmes afin de s'assurer qu'il n'y a aucun chevauchement et qu'ils ont toujours leur raison d'être.

Le Comité est favorable au cadre de partage des risques entre la SEE et les banques à l'égard du financement à moyen ou à long terme, dont l'élaboration devrait être terminée cet automne. Ce cadre favorisera, nous semble-t-il, une participation accrue des banques dans les prêts internationaux et permettra d'accroître le partage des risques internationaux. Il s'agit d'une première étape importante et la SEE doit continuellement concentrer ses efforts pour offrir des services souples et abordables et ainsi participer pleinement à la promotion des exportations dans l'intérêt du Canada.

Recommandation n° 19

En conformité avec la recommandation n° 1, le gouvernement fédéral et, dans la mesure du possible, les gouvernements provinciaux doivent déterminer en fonction de la solvabilité et des services financiers offerts par la SEE leurs priorités quant aux efforts qu'ils déploient au titre de la promotion du commerce sur un marché étranger. Quand l'industrie s'intéresse à un marché particulier et que le gouvernement souscrit à cet intérêt, il est possible de coordonner leurs efforts. Les ressources affectées à la promotion du commerce sont gaspillées si le financement des exportations ou l'assurance à l'exportation nécessaires ne sont pas offerts sur ce marché. De plus, les gens d'affaires doivent être au courant de ces priorités et du soutien qu'ils peuvent recevoir. Nous recommandons :

Que les priorités de la Société pour l'expansion des exportations et du gouvernement fédéral soient mieux coordonnées et qu'on les fasse davantage connaître.

Une meilleure coordination des priorités et une diffusion accrue de l'information permettront aux exportateurs de prendre des décisions plus stratégiques à l'égard des nouveaux marchés, car un lien sera établi entre les débouchés et le financement disponible. Le Plan de promotion du commerce extérieur constitue un outil de coordination approprié à cet égard.

MAILLAGE ENTRE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET LE COMMERCE — PROGRAMME DE COOPÉRATION INDUSTRIELLE DE L'ACDI

Dès le début de ses travaux, le Comité a repéré des éléments qui, quoiqu'ils ne s'inscrivent pas dans le mandat du ministre du Commerce international, ont une incidence directe sur la promotion du commerce international et, à ce titre, doivent être traités dans le cadre du présent examen. Le Programme de coopération industrielle de l'ACDI constitue le plus important de ces éléments.

Recommandation n° 20

Le Programme de coopération industrielle (PCI) de l'ACDI a été établi dans le but de favoriser le développement en améliorant l'infrastructure commerciale d'un pays, c'est-à-dire dans une optique d'aide au développement. Or, ce programme a pour conséquence de promouvoir les intérêts du Canada en matière de commerce international et le PCI a aidé de nombreuses entreprises canadiennes à pénétrer des marchés en développement. En examinant ce programme, le Comité a constaté qu'il serait possible d'en accroître l'efficacité en apportant des changements structurels de manière à renforcer les liens directs entre l'aide au développement et le commerce. Le Comité recommande donc :

Que le Programme de coopération industrielle de l'ACDI relève désormais du ministre du Commerce international.

Compte tenu de ses objectifs liés au commerce international, le PCI doit être mis en oeuvre de concert avec d'autres programmes de promotion du commerce international et son orientation doit être déterminée par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Un transfert de responsabilité permettrait d'injecter dans ce programme un précieux savoir-faire dans le domaine de la politique commerciale et de la promotion du commerce tout en continuant de réduire l'écart considérable entre l'aide au développement et le commerce. La collecte de renseignements commerciaux serait davantage en harmonie avec les possibilités offertes dans ces deux domaines.

Nous recommandons non seulement de transférer la responsabilité du PCI, mais aussi d'améliorer comme suit les modalités administratives et les critères qui se rapportent à ce programme de manière à en accroître l'efficacité :

- *augmentation du recouvrement des coûts;*
- *accroissement de la visibilité du PCI;*
- *établissement de liens accrus entre, d'une part, les études préliminaires et les études de faisabilité et, d'autre part, les débouchés pour les fabricants canadiens en rendant obligatoire la déclaration des débouchés dérivés;*

- *intégration des priorités et des activités du PCI au Plan de promotion du commerce extérieur;*
- *atteinte d'un meilleur équilibre entre les clients du secteur des services et ceux du secteur de la fabrication;*
- *accroissement de la collaboration entre le PCI et la SEE de manière à déterminer les éléments relatifs au financement (par la SEE et les IFI) qui se dégagent des études préliminaires et des études de faisabilité.*

Le Comité a constaté que plusieurs changements positifs visant à améliorer le fonctionnement du PCI ont été introduits depuis peu. À notre avis, il est nécessaire d'appliquer les recommandations énoncées ci-dessus pour poursuivre cette démarche.

Conclusion

Dans le présent rapport, nous nous sommes efforcés d'exprimer le point de vue et les recommandations de notre groupe concernant l'aide en matière de promotion du commerce international que le gouvernement doit apporter aux entreprises canadiennes afin d'assurer leur compétitivité et leur réussite sur la scène internationale. Nous signalons que nous n'avons pu, pendant la courte période consacrée à cet examen, nous pencher sur toute la gamme de programmes et de services offerts par le gouvernement fédéral; nous avons plutôt concentré notre attention, dans une large mesure, sur les programmes les plus importants. Le gouvernement souhaitera peut-être examiner de près les programmes que nous n'avons pas étudiés. Pour le MAECI, mentionnons notamment le Fonds de coopération scientifique et technologique avec le Japon, Accès Amérique du Nord, Renaissance Europe de l'Est, le Programme d'apports technologiques, le Programme de développement de l'investissement, le Fonds pour l'apprentissage des langues et des réalités asiatiques ainsi que de nombreuses subventions et contributions aux organisations internationales et le financement de diverses organisations canadiennes.

Nous espérons que le gouvernement prendra les mesures nécessaires pour que les entreprises continuent de recevoir un soutien efficace et efficient. Par ailleurs, le Comité serait heureux de vous rencontrer au cours des trois mois qui suivront la présentation du prochain budget afin d'examiner les progrès réalisés par le gouvernement dans la poursuite de cet objectif. Compte tenu de l'évolution rapide du marché international, le gouvernement souhaitera peut-être procéder à un examen périodique (par exemple, tous les cinq ans) de l'ensemble des mécanismes dont il dispose pour promouvoir le commerce international.

doc
CA1
EA
94I51
EXF

.b257479(E)
.b2574809(F)

INTERNATIONAL BUSINESS DEVELOPMENT REVIEW REPORT

Submitted to the
Honourable Roy MacLaren
Minister for International Trade

September 30, 1994

ERRATUM

Recommendation 6, page 6

. . . are able to reduce their after-tax margins by up to 15%.

Should read

. . . are able to increase their after-tax margins by up to 15%.

ERRATUM

Recommendation no. 6, page 6

. . . sont en mesure de réduire leur marge après impôt dans une proportion pouvant atteindre 15%.

Devrait se lire

. . . sont en mesure d'augmenter leur marge après impôt dans une proportion pouvant atteindre 15%.

doc
CA1
EA
94I51
EXF

*Return to library
NOV 23 -
06*

INTERNATIONAL BUSINESS DEVELOPMENT REVIEW REPORT

Submitted to the
Honourable Roy MacLaren
Minister for International Trade

September 30, 1994

Dear Minister

INTERNATIONAL BUSINESS DEVELOPMENT REVIEW REPORT

views should be...
trying to lower...
reply reviewing...
industry. More...
should be justified...
not eliminated...
re-taken.

and did not...
related expenditure...
of value to various...
...whether or not...
...which...

all aspects of...
involved in this...
and industries...
expenditures...
understand the...
our...

...protection...
involved...
...which...

Submitted to the
Honourable Roy MacLaren
Minister for International Trade

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

OCT 14 1994

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTERE

September 30, 1994

43-268-634 (e)
43-268-635 (e) 68874809

CHAIRMAN'S MESSAGE

Dear Minister MacLaren:

Over the last two months, it has been my pleasure to work with 12 eminent Canadian business people to review the federal government's international business development programs and services. As business people looking at programs designed to serve us, we welcome the opportunity to provide you with our collective views on how this support could be re-engineered to reflect today's realities.

Governments, that is to say, the people of Canada, are experiencing profound fiscal difficulty and, therefore, a review of all Government programs is absolutely essential. These program reviews should be undertaken in the context of "if the program did not exist today, would we be trying to invent it?". As our Committee reviewed trade related expenditures, we were not simply reviewing whether they were effective or of value to various sectors of Canadian industry. More importantly, we were trying to get a sense for whether or not such expenditures could be justified in our current fiscal situation. Hence, our conclusion that through streamlining and elimination of duplication, there are indeed expenditure reductions which can be reasonably undertaken.

In all aspects of Government programs, and trade is no exception, Government has become involved in things in which it was never meant to become involved. Now that such programs exist and industries benefit and bureaucracies flourish, it becomes a major challenge to cut back these expenditures, let alone eliminate them. Having made this point, we sense that Canadians understand the draining impact of our fiscal situation. It will take courageous decisions to reduce our dependency on Government but within our Committee there was an intuitive sense that if Government makes such decisions, they might be very surprised by the positive and supportive response from an overtaxed population. It was in this context that our discussions evolved and our recommendations unfolded.

We wish, therefore, to convey to you five main messages. First, we support the government's efforts to deal with the budget deficit, particularly those which target the elimination of overlap and duplication. While programs supporting international business development are aimed directly at job and wealth creation, we have identified several areas where we believe savings can be made, without impairing the ability of the government to assist Canadian companies in their internationalization efforts.

Although you did not initially intend this to be a cost-cutting exercise, throughout our review we were conscious of the need to reduce the government's expenditures to meet deficit targets. The recommendations put forward, if implemented, will result in cost savings of \$55 million for the Department of Foreign Affairs and International Trade and \$115 million for government. If all departments effected cuts of approximately the same magnitude as are suggested by this Committee, we believe that several billion dollars in savings could be achieved while streamlining and improving service to Canadians. However, this leads to our second message which is that real savings cannot be realized without reducing the size of the public service.

Third, we believe that government should focus its financial support on small and medium-sized businesses with sales of less than \$10 million where such support will impact on the business decision. Larger firms will undertake, in most cases, a market development activity if it makes good business sense, regardless of the existence of government support.

Fourth, federal and provincial programs and services must be better coordinated. There is simply too much duplication and overlap. The abundance of programs and services offered by various federal departments, provincial ministries and crown corporations is confusing, particularly to small business, and wastes resources.

Finally, in this time of fiscal restraint, the government must do a better job of leveraging resources. Our economy cannot afford to forego opportunities to benefit from international activities that are not directly trade related. For example, there must be a stronger link between our aid and trade resources.

L.R. Wilson

EXECUTIVE SUMMARY

This report conveys our collective views and recommendations on the international business development assistance required by Canadian business from government to be competitive and to succeed internationally, keeping in mind the need to reduce the deficit.

Our recommendations centre on five main areas: government's international business development focus and structure, international business development programs and services, the Trade Commissioner Service, export financing and, aid and trade. Implementing the 20 recommendations contained in this report would result in a reduction of \$55 million to the Department of Foreign Affairs and International Trade's budget, and an overall reduction of \$115 million to Government's international business development support. To effect such reductions, however, government must be prepared to reduce the size of the public service.

International Business Development Focus and Structure

The Committee recommends that all federal and provincial activities relating to international business promotion be better coordinated. To help achieve this objective, a change in the reporting relationship of the CIDA Industrial Cooperation Program and the Canadian Commercial Corporation is recommended. We further recommend the international delivery of all international business development programs be co-ordinated by the federal government, while domestic delivery be co-ordinated by provincial authorities.

The government should select, for special attention, sectors and geographical markets with outstanding future export potential for their products and services -- sectors such as advanced materials, biotechnology, information technologies, advanced manufacturing technologies, medical, education, health care and environmental industries. Furthermore, within these areas, special consideration should be given to SME's.

To improve service to "export ready" companies, we advocate a "filtering in" approach whereby companies must qualify for export assistance.

International Business Development Programs and Services

Our review suggests that the international business operations and personnel at Headquarters could be streamlined, while preserving the valuable overseas service. To this end, we recommend that a reduction of \$8 million be targeted. DFAIT must also reduce the proportion of the department's personnel resources devoted to administration. We recommend that common services costs associated with these personnel be reduced by \$25 million over the next two years. Over the next three years, the Department should reduce these resources to 25% of the departmental total.

We further recommend that a number of specific changes be made to direct the use of financial assistance programs to smaller companies, i.e., those with sales of under \$10 million. Greater

cost recovery should be introduced and the recovered funds should flow back to the program through which they were generated. DFAIT's international business development program funding should be consolidated to allow for the development of an integrated, strategic international business development program. The sole program we advocate enhancing is the Post Initiated Project Proposal Fund. This program offers flexible decision making to Trade Commissioners at posts and should be expanded in key markets in Latin America and Asia Pacific.

Trade Commissioner Service

The Trade Commissioner Service, while recognized as an essential component of the government's international business development support, must strengthen its ability to respond to rapid changes in the international environment. To address this need, we recommend that all trade officers receive more training in priority areas. In addition, more short-term executive exchanges could be arranged between the private sector, other organizations and the Trade Commissioner Service, and more officers placed in key positions in International Financial Institutions. As well, Trade Commissioners should be encouraged to lengthen their postings.

We examined alternative forms of organizing the service, including privatization, and concluded that current arrangements should be continued.

Export Finance

The Committee believes that considerable budget savings can be realized in the area of export financing without impairing the ability of Canadian exporters to compete internationally. Given decreasing demands for concessional financing, we recommend that the Government of Canada trade off \$60 million annually of Canada Account concessional funds for an increase in the Canada Account non-concessional facility, where demand is increasing. We further recommend that Canada align itself with its major competitors and use a portion of its official development assistance budget to fund concessional financing. This would make available up to \$120 million to reduce the deficit.

Having reviewed the work done to date by DFAIT, the Export Development Corporation (EDC) and the banks, we express our support for initiatives to improve services to SMEs and endorse the establishment of an ongoing cooperative relationship between Financial Institutions and EDC. We recommend that the priorities of the federal government and EDC be coordinated and better publicized.

Aid and Trade

The Committee believes there should be a stronger link between aid and trade. This could be achieved, in part, by transferring the responsibility for the CIDA Inc program to the Minister for International Trade. Additionally, the Committee recommends that a number of administrative

iii.

and program criteria improvements be made to the CIDA Inc, such as introducing a higher level of cost recovery, and taking steps to ensure an increased level of follow-up work for Canadian manufacturers is generated by Canadian participation in feasibility and pre-feasibility work.

**FINAL REPORT OF THE STEERING COMMITTEE FOR
THE INTERNATIONAL BUSINESS DEVELOPMENT REVIEW
SUBMITTED TO THE HONOURABLE ROY MACLAREN,
MINISTER FOR INTERNATIONAL TRADE**

As business people representing small, medium and large businesses from across Canada in many different sectors, you asked us to provide our collective perspective on what international business development assistance Canadian businesses require from government to be competitive and succeed internationally. To this end, you asked that we review existing support, including any gaps in programming or services, and to suggest how government could deliver programs and services more efficiently and effectively, keeping in mind budgetary constraints.

We believe that government support for international business development is more important to the future economic health and well being of Canada than programs in many other areas. However, the Steering Committee feels that business must first address programs which directly affect its activities before commenting on expenditures in other government programs. Moreover, we believe that the changes recommended, even though involving expenditure cuts, will provide more effective overall support to the international development of Canadian business. The government would be well advised to subject other government departments to a similar review. We caution, however, that the government will be unable to make the necessary reductions without the ability to reduce the size of the public service.

In examining the totality of government expenditures in support of business both federally and provincially, we noted a number of programs that did not fall under your mandate, but which were important to the international business development effort. We have raised these for your consideration and the Committee hopes that you, in turn, will address these issues with your Cabinet colleagues and your provincial counterparts.

Some of our recommendations are necessarily general and deal with the overall strategic direction of international business development support. We recognize that in many cases, the government will need to examine in greater detail the implications of our recommendations before taking action.

Our recommendations focus on five main areas: the government's international business development focus and structure, international business development programs and services, the Trade Commissioner Service, export financing and, aid and trade. We believe these recommendations offer the possibility of a renewed, more streamlined international business support framework that is both efficient and cost effective.

2.

As you know, the federal government's total expenditures on international business development are approximately \$625 million, of which the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) administers about \$345 million. The recommendations we are putting forward will result in a reduction to DFAIT's budget of approximately \$55 million (approximately \$40 million from international business programs and operations and the remaining \$15 million from other common DFAIT services) and an overall reduction to government's international business development support of about \$115 million. These savings are outlined in the following table.

Recommendation	Annual Savings (\$Million)	Annual Expenditures (\$Million)
Fairs - Increased Cost Sharing	\$9.2	
Missions - Fully Cost Recoverable	\$4.0	
PEMD Industry Initiated Restructuring	\$7.7	
Common Services Reductions	\$25.0 ¹	
Canada Account Concessional Financing Reduction	\$60.0	
Other Trade Activities	\$2.8	
Reduction in HQ Operations	\$8.0	
Expansion of Post Initiated Projects Program (PIPP)		\$1.5
Total	\$116.7	\$1.5

1. The Committee is recommending reductions in this area of \$25 million for the Department of Foreign Affairs and International Trade. When prorated, however, the decrease to the international trade portion of the department would total approximately \$10 million.

Note: Cost savings would be generated from program/policy changes implemented over three years. Front-end costs, specifically for common services and personnel adjustments, will be incurred but are not reflected in the above table.

INTERNATIONAL BUSINESS DEVELOPMENT RESOURCES AND STRUCTURE

Recommendation 1

The Committee noted that in addition to the programs and services provided by the Department of Foreign Affairs and International Trade, other federal government departments, as well as provincial ministries, are responsible for a variety of programs and services related to international business development. There is far too much overlap and duplication in these efforts. Improved coordination of these activities, particularly in their implementation, is essential to ensure the existence of a single, synergistic international business development strategy. The Committee recommends:

- i. *All federal and provincial activities relating to international business promotion be better coordinated, in part by strengthening the International Trade Business Plan by linking resource decisions within the context of this plan (see Recommendations 2, 3, 4 and 5 below); and,*
- ii. *The CIDA Industrial Cooperation Program (CIDA Inc) and Canadian Commercial Corporation (CCC) report directly to the Minister for International Trade.*

Although both CCC and CIDA Inc have as key objectives the promotion of Canadian exports, CCC reports to the Minister of Public Works and Government Services and CIDA Inc reports to the Minister of Foreign Affairs. By altering these reporting relationships (i.e., the operations and management of CIDA Inc and CCC remain the same), CCC and CIDA Inc would be more strongly linked to Canada's international business development agenda, an important first step in ensuring more effective support of the international efforts of Canadian companies.

The government should consider implementing a degree of cost-recovery for CCC services where the use of these services is not mandatory.

The CIDA Inc program is discussed in greater detail in Recommendation 20.

Recommendation 2

Currently, the federal government has trade resources in 119 locations abroad. Some provincial governments also have offices overseas. This duplication causes confusion, wastes scarce resources and limits the Canadian Government's effectiveness in providing efficient international business development services overseas. We recommend:

All representation of the federal and provincial governments be integrated outside of Canada. In cases where provinces feel they must retain separate representation, their offices should be co-located within the Embassy or Consulate.

Recommendation 3

In addition to improving coordination and eliminating duplication overseas, there is a corresponding need for change domestically. The Committee recommends:

- i. The establishment of one-stop shops for all federal and provincial international business development activities; and,*
- ii The administration of international trade services in Canada, including these one-stop shops, be coordinated by the provincial governments.*

An integrated international business unit would result in cheaper, more coordinated and less confusing service to the exporter, as exporters would be able to contact, in one location, federal and provincial representatives, local Export Development Corporation (EDC) representatives and private sector groups (exporters' associations).

The locations of these one-stop international business shops should be selected on the basis of demand by the business community. In cities where Canadian Business Service Centres are located, the government should co-locate these two centres, to avoid duplication. It is essential that one-stop facilities be able to assist non-export ready companies to receive the appropriate export education and preparation they require.

In the event that provinces decline to coordinate the administration of international trade services in Canada, at a minimum, all federal services should be integrated in that province and coordinated at the federal level.

Recommendation 4

Over the past ten years, the number of trade enquiries handled by missions abroad has tripled and the number of business visitors doubled. However, increases in trade staff have not kept pace with this escalated demand. Given that fiscal constraints limit the addition of new staff, the Steering Committee recommends:

Companies be "filtered in" on the basis of their export readiness.

More explicit filtering of companies will help reduce workloads overseas so that time and

effort can be spent on companies that are more committed, better prepared and thus, have a greater chance of success in the foreign market. Filtering might be more easily achieved if the emphasis is on "filtering in" rather than on "filtering out". The former specifies company actions that qualify them for export assistance, whereas the latter approach disqualifies companies that do not meet certain criteria. Companies who do not qualify will be redirected to domestic sources of assistance, as per Recommendation 3.

The net result of the preceding 3 recommendations would see the international delivery of all international business development programs co-ordinated by the federal government, while domestic delivery would be co-ordinated by provincial authorities.

Recommendation 5

Recognizing that successful firms exist in all sectors, the Committee recommends the Government of Canada make difficult choices and focus, as other countries have done, on the sectors that the international marketplace is signalling as the growth industries of the future. The appropriate domestic policy environment and support must exist to ensure these industries are internationally competitive, thereby maximizing their ability to create jobs. Furthermore, within these areas, special consideration should be given to SMEs.

Although the Committee did not benefit from detailed analytical work, this group, representing a good cross-section of Canadian business, had little difficulty noting certain areas where emerging technologies or rapidly growing markets would seem to point to future opportunities for products and services. While others might have slightly different lists, ours includes:

Advanced materials
Bio-technologies
Information technologies
Advanced manufacturing technologies
Medical, education and health care products
Environmental industries

Our main competitors in the international arena, namely, the United States, Japan, the United Kingdom, France and Germany, have all decided to focus their resources. We must also focus our business development programs on geographic markets of greatest opportunity for Canadian business.

In addition, we feel that Canada's International Trade Business Plan (ITBP) must have more focus in order to have an impact on private sector decisions. To the maximum

extent possible, other expenditure programs of the government of Canada should reflect this necessary focus.

Recommendation 6

As part of our mandate to provide advice on what Canadian businesses require to be competitive and succeed internationally, the Steering Committee considered Canada's tax competitiveness. As a result, the Committee recommends:

The government examine the use of tax measures as a means of encouraging exporters to expand their participation in international markets.

The Committee recognizes the difficulties in designing an incentive that is both GATT consistent and can be applied only to exporters. However, experience in other countries suggests that the effort is worthwhile. In the U.S., for example, exporters can set up a corporation (Foreign Sales Corporation) in an approved foreign jurisdiction and, by channelling their export sales through these corporations, are able to reduce their after-tax margins by up to 15%. It has been reported that more than 70% of all U.S. exports are processed through these FSCs.

SMEs, in particular, have noted that such measures could be very effective in altering behaviour and turning Canada into a "nation of traders". The net benefit to Canada could be substantial. An average of 12 jobs are created by every \$1 million in incremental sales. The indirect benefits of this employment, coupled with the increased tax revenues generated by additional sales, would more than offset the tax expenditure associated with a reasonable incentive.

TRADE COMMISSIONER SERVICE

Recommendation 7

The promotion of Canada's international business development interests is carried out primarily by the Trade Commissioner Service (TCS). Its role is to assist Canadian firms to explore and exploit international business opportunities. Trade Commissioners are in a unique position to provide this service because of their status as official representatives of the Canadian government, their vast network of Canadian and host-country contacts in industry and government, and knowledge of the country, customs and language.

The Committee believes that the network of TCS resources abroad is a critical component of the federal government's overall international business development strategy. Given this, we recommend the government:

Continue to support a strong Trade Commissioner Service overseas. This may be achieved in part through:

- i. All trade officers receiving more training in priority areas such as business, technology and financing skills;*
- ii. More short-term executive interchanges taking place between the private sector, OGDs (CIDA, Finance, Industry Canada, etc), International Organizations and the Trade Commissioner Service;*
- iii. Encouraging Trade Commissioners to lengthen their postings; and,*
- iv. Supporting Trade Commissioners to seek more secondments to key decision-making positions in International Financial Institutions.*

In order to carry out their jobs in the most effective and efficient manner, Canada-based and locally engaged trade officers must continuously upgrade their skills. Given that there will be increasing demands placed on the TCS in the future, the effective application of technology (management information systems and telecommunications) could be used to raise productivity to accommodate these demands. Training in the use of these technologies is critical. In addition, the training of new Trade Commissioners could be broadened to include an overview of industrial technology.

The Committee believes that public-private interchanges can be of great value to both business and government. We recognize, however, that previous efforts to foster such interchanges have had limited success. In many instances, interchanges are difficult to arrange due to lack of incentives, including both perceived and real re-entry disincentives. The Committee feels that these could be overcome with the appropriate policy changes and that a pilot project of short-term (3 to 12 months) exchanges, perhaps on a project basis with broad applicability, should be pursued.

At present, the rotation process can remove very effective Trade Commissioners from posts and place them in distinctly different positions. The loss is two-fold: the post loses valuable expertise and the Trade Commissioner abandons his/her market or sector specific knowledge, contacts, etc. A process of more coherent career planning whereby a Trade Commissioner focuses on a particular country or region would benefit business. The Committee feels that arrangements should be made to encourage Trade Commissioners to remain at more difficult posts for an extended period of time.

8.

Canadian firms are encouraged to submit bids for large projects in developing markets, financed by International Financial Institutions (IFIs). However, often by the time projects have been short-listed and gone to the evaluation stage, the decision as to which firm to award the contract is already made. By placing more Canadian trade officers in operations and management positions at the IFIs, Canadian firms would have a greater chance of success in winning some of these contracts.

In addition, the Committee recommends the following:

Do not charge for selected TCS services abroad.

The Committee examined the issue of charging a "fee for service" and concluded they should not be implemented. We noted that the two primary reasons for introducing a fee for service are filtering out non-serious trade enquiries and evaluating the quality of service provided. However, the high cost of administration relative to the small returns and the potential disincentive such fees might present to first time exporters led the Committee to recommend against imposing fees upon exporters using TCS services abroad. Further, we feel that the "filtering in" process advocated in Recommendation 4 will address the issue of non-serious enquiries, and quality surveys and focus groups will address the latter concern regarding the evaluation of the service.

In reviewing the TCS, the Committee examined alternate forms of organizing the service, including privatization. We concluded that the valuable trade/political links stemming from the TCS's integration within the Department of Foreign Affairs and International Trade, the increasing convergence of trade policy and international business development activities, the importance of having a strong commercial/economic influence on Canada's foreign policy and the limited potential for private sector profit all argue for a continuation of current arrangements.

INTERNATIONAL BUSINESS DEVELOPMENT PROGRAMS AND SERVICES

Recommendation 8

Our review suggests that streamlining of DFAIT's headquarters operations is possible. Clearly, from a business perspective, the most valuable international business development service is that being performed overseas. While we recognize that the functions carried out at headquarters are important, we believe that they could be done with fewer resources. Therefore, we recommend:

Spending on headquarters operations be reduced by about \$8 million.

The magnitude and location of cuts should be left to the discretion of the Department's management, but should include both trade policy and trade promotion personnel and operations costs.

Recommendation 9

In reviewing the personnel distribution of the Department, we were struck by the fact that close to 45% of the Department's personnel resources are devoted to common services. It is our understanding that the Department is reviewing how it can make savings in this area. Although we were unable to review this area in detail, from a private sector perspective, this serious imbalance requires some fundamental re-engineering. While recognizing that these costs do not apply strictly to the international business portfolio but all of DFAIT's operations, as well as support of other government departments whose programs are delivered overseas by DFAIT, we recommend:

Common services costs associated with these personnel be reduced by at least \$25 million over the next two years. Within 3 years, DFAIT should reduce the proportion of personnel devoted to common services to 25% of the departmental total.

Given that about 40% of the Department's operations are related to international business development (both trade policy and international business promotion) approximately \$10 million of these savings would accrue to international business development operations.

The proposed goal will be dependent on the Department's ability to deal with the personnel reductions necessitated by re-engineering. Government departments cannot possibly achieve budget constraint targets without the ability to deal appropriately with personnel. We also believe that cutbacks should be carried out in the most humane way possible, through the appropriate work force adjustment program, and therefore recommend that DFAIT:

Secure the ability to place individuals on work force adjustment and/or to offer early retirement.

This would apply to both common services personnel and those affected by the reduction to headquarters operations. It would allow Departmental management to institute structural change in an efficient and effective manner. Appropriate personnel adjustment programs will require up-front funding.

Recommendation 10

In 1994-95, DFAIT will spend approximately \$19 million on the industry initiated component of its largest export assistance program, the Program for Export Market Development. The objective of the Program for Export Market Development - Industry Initiated (PEMD-II) is to offset the risk involved in undertaking new export initiatives through shared financial support, thereby increasing the export sales of Canadian goods and service. The program, in our opinion, has been successful in introducing Canadian companies to new export markets. However, support should be more tightly focussed on smaller businesses, where the funding is more likely to influence a business decision. We recommend:

- i. The Program for Export Market Development - Industry Initiated (PEMD-II) be restricted to companies with annual sales of less than \$10 million; and,*
- ii. The capital project bidding component of the program be terminated.*

In addition, the Committee recommends:

- iii. The administration of PEMD-II should be improved to achieve better assessments of applications, a higher degree of cost recovery and, in particular, more follow up with companies.*
- iv. Recovered funds should flow back into PEMD-II.*

Restricting PEMD-II to companies with sales of less than \$10 million could be expected to result in savings of about \$5.2 million, based on historical disbursements.

Many of the companies currently receiving assistance under the capital bidding component of PEMD-II are large companies that would be eligible for funds under CIDA Inc. This component, therefore, could be eliminated to reduce overlap with CIDA Inc and to focus limited resources on SMEs. Such action could yield further savings of about \$2.5 million.

The 1993 revisions to the PEMD program, including the requirement that businesses submit a Market Development Strategy were a positive step, but more needs to be done. Assessment and follow-up, education and access to information are essential if Canada is to produce successful exporters. The application, assessment, education and follow-up functions could be decentralized and offered possibly through the one-stop shops suggested in Recommendation 3.

Statistics on the Industry Initiated component of PEMD show a fairly high success rate, but a poor recovery rate. Cost recovery must become an integral part of any program. Furthermore, we would like to see all cost recovered funds returned to the program from which they were generated, not the government's central revenue fund. (This applies to all recommendations where we have advocated greater cost recovery.) Support from the business community for more cost recovery will be enhanced if cost recovered funds are returned to the program.

Recommendation 11

Ideally, international business development programs across government should be consolidated. However, given the difficulties inherent in such an approach, we have focussed on DFAIT programs.

Decisions on the use of DFAIT's international business development funds should be driven through consultation with industry. Greater flexibility is also needed to be responsive to the changing needs of Canadian companies in all markets. Given this, the Steering Committee recommends:

DFAIT's international business development funding, now delivered through a myriad of programs, be consolidated to allow for the development of an integrated, strategic international business development program.

Consolidation and restructuring of the existing portfolio of programs would allow the Department to increase the efficiency and effectiveness of its programs.

Recommendation 12

The Committee notes that the government currently recovers some of the costs associated with trade missions. However, we contend that there is no reason to subsidize the cost of outgoing missions. If an exporter is ready to enter the market, he/she should be ready to assume the costs associated with a trade mission. Thus, we recommend:

Private sector participation in all government organized outgoing trade missions be self-financed.

This policy change should apply to all outgoing trade missions, including those sponsored by departments other than DFAIT. If missions were self-financed, the ensuing annual DFAIT cost savings could total \$4 million. We also believe provincial governments will want to look at this cost saving measure.

Furthermore, Ministerial led missions should capitalize on the totality of influence that Canada can bring to bear on major international opportunities. For example, missions to markets where Canada is a significant aid donor or has served in a peace keeping capacity should trade on these influences.

Recommendation 13

Although the Committee feels that decisions on which trade fairs and other promotional activities, e.g., seminars, conferences, promotional publications, etc., to support should be made in consultation with industry, within this parameter, we recommend:

- i. Government support of trade fairs be limited to major international shows that attract international buyers and are supported by Canadian industry; and,*
- ii. Trade fair participation should be cost-recoverable for companies with annual sales of over \$10 million.*

In 1994-95, the Government of Canada will support approximately 500 trade fairs worldwide. This support lacks focus and coordination and consequently, does not maximize the use of the resources devoted to them. The government should concentrate these resources on fewer, larger shows, providing primarily infrastructure support, e.g., securing booth space in prominent areas. Greater federal-provincial coordination should also be achieved.

Financial assistance for companies with annual sales of less than \$10 million would be assessed on a sliding scale based upon the number of times they participate in a particular event i.e., 75% for first participation, 50% for second participation, and 0% beyond.

Increased cost recovery could yield up to \$4 million. These funds, combined with the \$5.2 million generated by imposing full cost recovery on firms with sales over \$10 million, would decrease budgetary requirements by about \$9.2 million, assuming that any cost recovered monies are returned to the program.

Similar to Recommendation 12, this policy should apply to all trade fairs, including those sponsored by departments other than DFAIT. We believe that provincial governments will also want to look at this measure.

Given that successful trade shows often have long waiting lists for companies wanting to participate, DFAIT should promote the use of Canada stands in these major international shows.

Recommendation 14

The Committee considers the Post Initiated Project Proposal Fund (PIPP) to be a cost efficient program that allows for independent decision making by the Trade Commissioner on the spot without extensive bureaucratic procedures. We therefore recommend:

The Post Initiated Project Proposal Fund be expanded to posts in key markets in Latin America and Asia Pacific.

Its expansion will retain a strong element of entrepreneurial initiative at posts while traditional fairs and missions programs are being reduced. The estimated cost of expanding PIPP is \$1.5 million.

EXPORT FINANCING

The Committee recognizes that significant work currently is being done in the area of export financing. Given the importance of financing to the exporting effort, we considered it worthwhile to review the ongoing work and to build on the recommendations emerging from this work, recognizing that much of the work, particularly on the Canada Account, has not yet concluded and may have an impact on the following.

Recommendation 15

Taking into account existing and future concessional financing commitments for the People's Republic of China and EDC's expectations that its requirement for additional equity from the government over the five-year planning horizon will be nil to minimal, there is some flexibility in the so-called Canada Account concessional financing budget. (Note: Concessional financing is low interest rate loans with very long repayment periods.) In light of the increasing demand for non-concessional (i.e. commercial term) financing from the Canada Account and the limited resources now available for this purpose, the Committee proposes that a portion of the projected surplus in the concessional financing budget be traded off for non-concessional funds.

Trade off \$60 million annually of Canada Account concessional funds for an annual increase in the Canada Account non-concessional facility.

Significant leveraging of non-concessional funds should be possible given the "savings"

associated with giving up budgetary funds, which contribute directly to deficit reduction, relative to any "costs" associated with increasing Government borrowing requirements for non-concessional financing (repayable at commercial interest rates, plus fees).

Recommendation 16

Over the last two years, the OECD has tried to limit the use of concessional financing in developing markets by setting forth guidelines which state under what circumstances concessional financing is acceptable. These guidelines have been successful, although the practice still continues in certain markets. Because the present value of the loans are so low, our major competitors use their development assistance program budgets to provide concessional credits. Canada, by contrast, does not use official development assistance to fund concessional financing. To protect Canadian trade interests in a cost effective manner vis-à-vis our competitors, Canada should have available a similar aid/trade facility drawing on Canada's official development assistance (ODA) budget. The Committee thus recommends the government:

Deploy a portion of Canada's ODA budget to fund the Canada Account concessional financing budget.

By sourcing the funds from the ODA budget, the remaining \$120 million in concessional financing (see Recommendation 15) now being sourced from the overall budget of Canada, could be applied to deficit reduction.

Recommendation 17

Having reviewed the work done to date by the Department of Foreign Affairs and International Trade, the EDC and the banks to enhance export financing for SMEs, we agree with the need for greater flexibility in the types of export financing instruments and easier access to information on Export Finance Programs and, therefore:

Support initiatives to improve services to SMEs including:

- *the development of the Master Accounts Receivable Guarantee (MARG) program;*
- *the design of a road map to export finance assistance;*
- *the support and provision of information on sources of private sector SME export financing; and,*
- *the CCC proposal to establish a Progress Payment Program.*

Such initiatives should not be initiated solely to provide greater security for private lenders. Added risks and costs involved in the implementation of the aforementioned should be shared by all parties.

Recommendation 18

In reviewing the operations of the EDC, the Committee focussed on whether the Crown Corporation was adequately addressing the needs of all exporters, particularly SMEs. The Committee was encouraged by a climate of change within the Corporation, characterized by recent moves to ensure ongoing EDC/Bank cooperation and the development of improved export services benefiting SMEs. We endorse:

The establishment of an ongoing cooperative relationship between Financial Institutions and EDC.

We believe that there are three principles which should guide public sector financing programs and services. First, these programs should address market gaps and should not compete with those offered by the private sector. Second, the focus should be on SMEs. Third, financing for domestic transactions should not be subsidized. In addition, these programs should be reviewed regularly to ensure there is no overlap and that they continue to be warranted.

The Committee supports the EDC/Bank risk sharing framework for medium to long-term financing scheduled for completion this fall. We believe this framework will induce greater bank participation in international lending and will result in increasing the aggregate appetite for international risk. We believe this is an important first step and that continuing efforts to offer flexible, affordable services with an underlying aim of fully participating in the building of exports for the benefit of Canada must be central to EDC's operations.

Recommendation 19

Consistent with Recommendation 1, the priorities of the federal and, if possible, provincial governments' trade development efforts should take into account credit worthiness considerations and the availability of EDC's financial services when targeting foreign markets. When industry takes an interest in a particular market and government supports that interest, then their efforts should be coordinated. Trade promotion resources are wasted if export financing and/or insurance are necessary but unavailable in that market. Furthermore, the business community must be aware of these priorities and the availability of this support.

Coordinate and publicize EDC and federal government priorities.

Better coordinated priorities and greater information sharing will allow exporters to make more strategic decisions on new and emerging markets, as opportunities will be linked with financing availability. The International Trade Business Plan is an appropriate coordinating vehicle in this regard.

AID AND TRADE - THE CIDA INDUSTRIAL COOPERATION PROGRAM (CIDA INC)

Early in our discussions, the Committee identified areas which, although they do not fall under the mandate of the Minister for International Trade, have a direct impact on international business development, and as such, should be included in this review. The most significant among these is CIDA's Industrial Cooperation Program.

Recommendation 20

The CIDA Inc program was established to enhance development through the strengthening of a country's business infrastructure, i.e., to serve an aid objective. A corollary of the program is that it advances Canadian international business interests. Many Canadian companies have found the CIDA Inc program to be very useful in helping them to enter developing markets. In reviewing this program, the Committee found that the program's effectiveness could be improved through organizational changes to increase its direct aid/trade linkages. Therefore, the Committee recommends:

Responsibility for CIDA Inc be transferred to the Minister for International Trade.

Given its international business related objectives, CIDA Inc should be operated in conjunction with other international business development programs, and derive its direction from the Department of Foreign Affairs and International Trade. While still filling an important gap between aid and trade, a transfer of responsibility would permit the injection of valuable trade policy and trade development expertise into the program. Market information/intelligence gathering would be more attuned to aid/trade opportunities.

In addition to a transfer of program responsibility, the following administrative and program criteria improvements are recommended to make CIDA Inc more effective:

- *a greater level of cost recovery;*
- *increased program visibility;*
- *greater linkages between feasibility/prefeasibility studies and market opportunities for Canadian manufacturers through mandatory reporting of spin-off opportunities;*
- *integration of CIDA Inc priorities and activities into the International Trade Business Plan;*
- *more balance between service and manufacturing clientele; and*
- *increased CIDA Inc / EDC cooperation to determine financing (EDC or IFI) realities of feasibility and prefeasibility projects.*

The Committee notes that a number of positive changes have recently been implemented to enhance the proper functioning of CIDA Inc. It is our belief that the preceding recommendations are needed in order to carry this process even further.

Concluding Remarks

We have endeavoured, through this report, to convey our collective views and recommendations on the international business development assistance required by Canadian business from government to be competitive and succeed internationally. We note that in the short period over which we conducted the review, we were unable to examine the entire range of programs and services offered by the federal government, but rather focussed, for the most part, on the largest programs. In the future, the government may wish to examine closely those programs upon which we did not touch. For DFAIT, these programs include the Japan Science and Technology Fund, Access North America, Renaissance Eastern Europe, Technology Inflow Program, Investment Development Program, Asian Language and Awareness Fund, numerous grants and contributions to international organizations and the funding of various domestic organizations.

It is our hope that the government will take the necessary action to ensure that business continues to receive effective and efficient support. As a Committee, we would be willing to meet with you within 3 months following the next budget to review the government's progress in achieving this objective. Given the rapid pace of change in the international marketplace, we suggest the government may further wish to conduct a similar periodic, e.g. every 5 years, review of its overall international business development support.