

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence
Résumé de recherche

Auteur : M. Steven Globerman, Université Western Washington et Université Simon Fraser

Titre : Évaluation de la *Loi sur Investissement Canada* et de ses applications

Aspects examinés

- *Loi sur Investissement Canada*
- Investissement direct étranger au Canada
- Investissement du Canada à l'étranger
- Examen des investissements aux fins de la sécurité nationale
- Entreprises d'État

Aperçu de l'investissement direct étranger au Canada

Entre 1985 et 2007, 77 p. 100 des investissements étrangers consistaient en acquisitions, et 87,5 p. 100 des investissements étrangers étaient inférieurs aux seuils financiers prévus par le processus d'examen de la LIC. Le nombre annuel moyen d'acquisitions, qui s'établissait à 632 durant la période 1985-1999, a décliné quelque peu pour se chiffrer à 516. La part des acquisitions faites par des investisseurs américains, par rapport à l'ensemble des acquisitions, s'est légèrement contractée, passant de 62,4 p. 100 en 1985-2000 à 60,2 p. 100 en 2001-2007. Ce déclin a été compensé par un accroissement des acquisitions réalisées par les investisseurs de l'Union européenne, dont la part moyenne de l'ensemble des acquisitions est passée de 21,2 p. 100 en 1985-2000 à 23,8 p. 100 en 2001-2007. La distribution de l'ensemble des investissements par secteur montre que la fabrication a attiré 28,7 p. 100 des investissements, les entreprises et les services, 26,1 p. 100, le commerce de gros et de détail, 24,8 p. 100, et l'exploitation des ressources, moins de 7 p. 100.

Objet de la Loi sur Investissement Canada (LIC)

La LIC a pour but d'encourager l'investissement au Canada et d'examiner les investissements importants faits au Canada par des intérêts non canadiens afin d'assurer que ces investissements s'avèrent profitables pour le Canada. On s'attend à ce que les investisseurs étrangers présentent des arguments (fondés sur leur plan d'affaires) démontrant que leur acquisition aura des retombées économiques plus intéressantes pour le Canada que si l'entreprise était demeurée sous propriété canadienne. Si l'examen révèle que l'acquisition n'offre pas un avantage net, l'investisseur peut proposer d'apporter à son plan des changements qui permettront d'accroître les bénéfices nets.

Toutefois, pour qu'un processus d'examen contribue à favoriser l'investissement direct étranger (IDE) ou à en améliorer les retombées économiques, les marchés en question doivent présenter des « lacunes »

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

majeures (par exemple, sur le plan des rentes éventuelles s'offrant aux investisseurs). Sinon, l'examen entraînera soit une diminution de l'IDE, soit une distribution des retombées économiques de l'IDE au Canada (qui passeraient, par exemple, des Canadiens qui vendent leur entreprise à ceux qui tirent profit des transactions, le prix d'acquisition moins élevé contrebalançant ces activités). Bien qu'une acquisition puisse donner lieu à des rentes économiques, il est difficile pour la commission d'examen de cerner cette possibilité dans le cadre de son examen du plan d'affaires.

Critiques à l'égard de la Loi sur Investissement Canada

Les critiques précises formulées à l'égard de la LIC portent généralement sur les procédures et les directives. Les critères d'évaluation sont établis clairement, mais n'ont pas de coefficient de pondération individuel indiquant ceux qui revêtent le plus d'importance. De plus, il n'est pas possible de faire des compromis entre les critères (les avantages moins nombreux, selon un critère, étant compensés par les avantages plus nombreux, selon un autre critère). La LIC est souvent critiquée en raison son manqué de transparence, et ce, tant par les investisseurs que par les citoyens ou les groupes intéressés qui veulent se tenir au courant des processus d'approbation et des engagements pris. Les investisseurs veulent aussi savoir dans quelle mesure les critères d'examen des investissements sont appliqués uniformément. Comme l'obligation de rendre des comptes au public est restreinte, certains observateurs craignent que des pressions politiques soient exercées pour influencer sur les résultats de l'examen.

Les dépenses de ressources engagées par les entreprises et les contribuables en rapport avec la LIC, par exemple, les activités des groupes de pression, les négociations et la gestion des examens, représentent les coûts « improductifs » de la réglementation. Le processus d'examen prend du temps, ce qui se traduit par des contretemps et des coûts d'opérations pour les investisseurs.

Il arrive que certains examens effectués en vertu de la LIC fassent double emploi avec les vérifications prévues par les lois s'appliquant à des secteurs particuliers (par exemple la culture, les transports, les services financiers). Dans le secteur culturel, les examens sont déterminés selon le type de produit plutôt que son contenu (l'annuaire téléphonique est un livre, mais n'est pas un produit culturel). Les acquisitions font l'objet d'un examen même si leur « composante culturelle » est relativement modeste. Par exemple, un investisseur étranger peut acheter une chaîne de pharmacies qui vend des livres et des magazines, alors que les ventes de ces produits représentent une très faible part des ventes totales de la chaîne. L'établissement d'un seuil correspondant à une « part minimale des ventes » pourrait remédier à ce problème.

La Loi sur Investissement Canada atteint-elle ses objectifs?

Les deux principaux objectifs de la LIC consistent à encourager l'investissement étranger et à accroître les avantages qui en découlent pour le Canada. Bien que la LIC ait pour but de favoriser l'investissement étranger, le processus d'examen

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

ne permet pas de réduire sensiblement le risque politique par l'établissement d'une norme juridique, pas plus qu'il ne facilite la diffusion de l'information aux investisseurs. Par conséquent, il ne concourt pas à l'accroissement du volume de l'IDE.

Le deuxième objectif, l'amélioration des bénéfices résultant de l'investissement étranger, est plus difficile à évaluer. En général, les principales retombées économiques de l'investissement étranger, par rapport à l'investissement national, sont les gains d'efficacité qui contribuent à améliorer la productivité d'autres entreprises canadiennes (en intensifiant la concurrence et en favorisant la diffusion de technologies et de connaissances). L'efficacité des entreprises étrangères qui prennent des engagements en vertu de la LIC se trouve généralement amoindrie, de sorte qu'il est plus probable que ces entreprises réduiront les pressions concurrentielles et, de ce fait, les gains d'efficacité, au lieu de les accroître.

Néanmoins, certaines réalisations, comme l'accroissement des dépenses de R-D et des activités d'innovation dans le pays d'accueil, peuvent faciliter l'essaimage d'entreprises, ce qui stimule la productivité grâce aux transferts de technologies et de connaissances. Cependant, si les activités d'innovation sont réalisées au détriment d'autres activités de développement des compétences, telles que la formation et le perfectionnement des gestionnaires, la perte des connaissances canadiennes en gestion érodera les gains dans les domaines de pointe. Par conséquent, il est difficile d'évaluer cet aspect des retombées de façon globale.

Habituellement, les fonds requis pour entreprendre n'importe quelle activité peuvent provenir de toute rente que les sociétés multinationales pourraient tirer des marchés canadiens (imparfaits). Toutefois, s'il n'y a pas de rentes ou si les rentes se traduisent par des prix d'achat plus élevés pour l'entreprise, les engagements visés par la LIC seront contrebalancés par une réduction d'autres « engagements » ou activités avantageuses. En revanche, le prix d'achat de l'entreprise canadienne sera moins élevé qu'il ne l'aurait été autrement, et/ou l'entreprise achetée sera moins efficace. Il est très difficile pour la commission d'examen d'évaluer tous ces facteurs.

En théorie, l'examen effectué dans le cadre de la LIC pourrait aussi permettre d'accroître les avantages nets en réduisant le coût, pour le Canada, des acquisitions étrangères. Des coûts étaient prévus au chapitre d'une réduction des activités de R-D et de gestion au Canada, mais des données antérieures indiquent qu'une telle réduction n'a pas eu lieu. Il n'y a pas d'information convaincante montrant que l'IDE impose à des tiers dans les pays d'accueil des coûts économiques considérables. Une acquisition particulière peut entraîner des coûts, dont des licenciements importants. Les mesures visant à maintenir l'emploi peuvent atténuer ces coûts. Toutefois, cette réduction des coûts à court terme, qui perturbe du marché du travail, affecte l'efficacité et, éventuellement, donne lieu à une baisse du prix d'achat des entreprises canadiennes. Conséquemment, il n'existe aucune donnée fiable démontrant que la LIC a aidé à accroître les avantages découlant de l'IDE pour les Canadiens.

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

Dans le secteur de la culture, l'examen de l'investissement a aussi pour but de favoriser l'accroissement des dépenses au titre de la création de contenu canadien. Les projets des investisseurs étrangers qui contribuent à la réalisation des objectifs en matière de dépenses et d'emploi du processus d'examen auront toutefois comme effet de réduire le prix versé aux propriétaires des entreprises achetées. Le processus d'examen permet de transférer le revenu des propriétaires des entreprises culturelles achetées à d'autres intervenants canadiens du secteur culturel. Si ce transfert est jugé souhaitable, le maintien du processus d'examen peut être justifié. Cependant, le transfert direct du revenu par l'entremise de taxes et de subventions pourrait constituer une meilleure façon d'accroître les dépenses et de favoriser l'emploi dans le secteur de la culture.

L'examen effectué en vertu de la LIC a-t-il une incidence sur le montant des investissements étrangers?

Selon les résultats de trois études (Kudrle, 1995, Vigeant et Ouellette, 2003, et Baldwin, Gellatly et Sabourin, 2006), l'AEIE aurait un léger effet dissuasif sur l'IDE, et le remplacement de l'AEIE par la LIC, qui comporte moins de restrictions, aurait contribué à une légère hausse de l'IDE. Les résultats d'autres études (Globerman, 1999, et Shapiro, 2003) n'étaient pas probants.

D'après les résultats d'un sondage de Price Waterhouse, mené en 1997 auprès d'avocats et de conseillers juridiques de sociétés, la majorité des répondants estiment que la situation économique ne serait pas sensiblement différente en l'absence de la LIC, sauf dans le secteur culturel. Un sondage réalisé en 2004 par Rheame révèle que les cadres des multinationales étrangères qui prennent les décisions d'investissement se préoccupent davantage de facteurs tels que la piètre qualité de la main-d'œuvre et des fournisseurs du Canada et l'état de l'infrastructure canadienne.

La Loi sur Investissement Canada est-elle toujours nécessaire?

La LIC ne semble pas en voie d'atteindre ses objectifs économiques actuels. Cependant, un changement dans la direction de l'examen pourrait accroître la pertinence du processus au regard de la politique publique. Tout comme les buts fixés pour le secteur de la culture, où il ne s'agit pas tant d'améliorer l'efficacité économique que d'accroître les dépenses au titre du contenu canadien, les objectifs de l'examen général prévu par la LIC ne devraient pas être axés sur des aspects économiques, mais plutôt sur des considérations de sécurité nationale (la culture étant vue comme une composante de la souveraineté nationale).

Dans plusieurs pays, l'investissement direct de l'étranger est réglementé en fonction de la sécurité nationale, bien que dans les faits, la définition de la sécurité nationale peut être relativement large. La plupart des pays qui soumettent l'IDE à un examen ont recours à un test « négatif », qui vise à déterminer si l'investissement proposé pourrait affecter la sécurité nationale (si vaste qu'en soit la définition). Il incombe au pays d'accueil de démontrer qu'il y a effectivement une menace à ce chapitre.

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

Entreprises d'État

Le fait que les entreprises d'État soient récemment devenues d'importants investisseurs soulève de nouvelles inquiétudes, car on soupçonne certaines d'entre elles d'avoir des objectifs non commerciaux. Il importe donc de déterminer si le contrôle, direct ou indirect, de la gestion d'une entreprise par un gouvernement étranger peut avoir une incidence défavorable sur la sécurité nationale.

Sur le plan économique, un examen plus rigoureux pourrait être justifié s'il était probable que pour le Canada, les gains d'efficacité résultant des investissements d'entreprises d'État seraient moins considérables que ceux qui découleraient des investissements d'entreprises privées. Toutefois, les arguments économiques visant à privilégier les investissements des sociétés privées ne sont pas convaincants. Shapiro et Globberman (2007) ont examiné la littérature empirique portant sur le rendement économique des entreprises publiques par opposition aux entreprises privées. Ils en sont venus à la conclusion que les entreprises d'État, tant des pays développés qu'en développement, ont un rendement semblable à celui des entreprises privées dont le siège social se trouve dans des pays comparables. Comme les entreprises qui ont leur siège dans un pays développé ont généralement un meilleur rendement que celles dont le siège est situé dans un pays en développement, c'est le pays où se trouve le siège social de l'investisseur étranger qui a vraisemblablement le plus d'incidence sur les gains d'efficacité.

Les entreprises d'État dont les investissements sont à but non commercial peuvent éveiller d'autres inquiétudes. La passation de marchés dans le secteur de la défense nationale ne revêt pas autant d'importance au Canada qu'aux États-Unis. Le gouvernement américain pourrait être peu disposé à permettre que des entreprises canadiennes soumissionnent pour des contrats de son département de la Défense s'il avait l'impression que celles-ci pourraient présenter une menace sur le plan de la sécurité nationale. Cet argument pourrait justifier un examen des investissements des sociétés publiques étrangères.

Le manque de transparence de la haute direction des entreprises d'État et de leurs méthodes de gestion constituent un autre sujet de préoccupation. En raison de ces facteurs, les sociétés et les organismes gouvernementaux du Canada ont plus de difficulté à évaluer la qualité et l'intégrité de la gestion de ces entreprises, ce qui peut les exposer à des comportements opportunistes et les amener à prendre des décisions d'investissement peu judicieuses. En conséquence, le capital de confiance à l'égard du marché canadien dans son ensemble peut être affecté, ce qui entraîne une réduction de l'efficacité économique du pays et une érosion d'une partie de son identité. Cependant, l'intégration, dans la LIC, de normes unilatérales de reddition de comptes risquerait de réduire l'IDE au Canada. Compte tenu du fait que les pays développés, dans leur ensemble, semblent considérer le manque de transparence financière des entreprises d'État comme un problème qu'il importe de régler, les décideurs canadiens

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

auraient intérêt à attendre la conclusion d'accords internationaux pour adopter une approche multilatérale.

La possibilité que les entreprises d'État puissent « amasser » des ressources naturelles en vue d'assurer un approvisionnement suffisant pour les utilisateurs de leur pays d'origine ne devrait être prise en compte par les décideurs canadiens que si l'acquisition d'entreprises canadiennes d'exploitation de ressources naturelles conférerait aux acquéreurs une telle emprise sur le marché que ces derniers pourraient influencer sur les prix s'ils décidaient de rationner l'offre. Un tel scénario semble peu plausible, car pratiquement toutes les ressources naturelles sont vendues sur les marchés internationaux, où le Canada est un fournisseur de faible importance.

D'aucuns craignent aussi que les entreprises d'État subventionnées pourraient jouir d'un avantage « injuste », sur le plan des coûts en immobilisations, par rapport aux entreprises canadiennes, qui doivent financer leurs dépenses d'équipement, y compris leurs acquisitions, au coût du marché. On s'inquiète aussi du fait que les propriétaires étrangers d'infrastructures essentielles sont moins enclins que les propriétaires canadiens à respecter la confiance que le public leur accorde en leur permettant d'acquérir les actifs en question.

Conclusions

Comme les arguments économiques en faveur de la LIC sont plutôt faibles, le processus d'examen devrait porter essentiellement sur les aspects liés à la sécurité nationale. La culture canadienne devrait être considérée comme un élément de l'« infrastructure essentielle » du Canada et être associée à un objectif prioritaire de protection de la sécurité nationale. En modifiant l'orientation de la LIC de façon à réduire l'importance accordée aux considérations économiques au profit du renforcement de la sécurité nationale, le processus d'examen du Canada se rapproche davantage de ceux d'autres pays de l'OCDE. En soi, ce changement devrait contribuer à rendre le Canada plus concurrentiel sur le plan de l'IDE. L'intégration de l'objectif de la protection culturelle au cadre plus large de la sécurité nationale contribuerait aussi à définir de façon plus précise l'orientation de la LIC, ce qui devrait rendre le processus d'examen plus transparent pour les investisseurs étrangers et moins coûteux à administrer.

Les critères sous-tendant le processus d'examen devraient être relativement restreints. Bien que le présent rapport ne propose pas de critères précis relatifs à la sécurité nationale, il indique par ailleurs que ces critères doivent favoriser la transparence et être précis et relativement bien circonscrits. Il devrait incomber au gouvernement de prouver qu'un projet d'investissement donné constitue une menace pour la sécurité nationale, et non à l'investisseur étranger de démontrer que l'investissement proposé ne représente aucun danger pour le pays. En raison des compromis inévitables à faire entre la portée et la profondeur de l'examen, il semble préférable d'élever le seuil financier des investissements sujets à examen de façon à pouvoir se concentrer davantage sur un nombre relativement petit de gros investissements.

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

Des inquiétudes particulières ont été manifestées au sujet des entreprises d'État et des fonds d'investissement souverains (FIS). Toutefois, il serait prématuré pour le Canada de modifier la LIC pour que les investissements des entreprises d'État ou des FIS fassent l'objet d'un traitement considérablement différent de celui qui est réservé aux autres investissements visés par la LIC. En outre, plusieurs pays se penchent sur des points précis concernant ces entités, notamment un manque de transparence sur les plans financier et stratégique. Le Canada aurait intérêt à appuyer l'application d'une politique multilatérale pour les questions d'intérêt commun, dont la transparence.

En ce qui a trait au secteur de la culture, une mesure d'« exclusion » devrait être prévue pour les investissements dans les entreprises culturelles afin d'exclure du processus d'examen les acquisitions, par des intérêts étrangers, d'entreprises canadiennes dont la part des revenus tirés de la vente ou de la distribution de livres ou d'autres produits culturels est relativement petite. De plus, il faut établir des définitions plus rigoureuses des entreprises culturelles afin d'éviter, par exemple, qu'une entreprise canadienne de distribution de manuels techniques soit considérée comme une entreprise culturelle.

Dans la mesure où certaines activités relèvent de secteurs névralgiques sur le plan de la sécurité nationale, il faudrait veiller à réduire à un minimum les règlements relatifs à l'examen et à l'approbation des investissements étrangers en vertu de la LIC et d'autres organismes administratifs. Pour ce faire, il faudrait procéder à une harmonisation des politiques et des règlements pertinents.

La mise en œuvre de mesures visant à rendre l'application des critères d'examen plus transparente pour les investisseurs étrangers ainsi que pour les Canadiens devrait constituer une des principales priorités. La politique de divulgation « optimale » est une question de jugement complexe. Toutefois, il devrait être possible de révéler les raisons de l'acceptation ou du rejet d'un projet d'investissement et des engagements pris sans compromettre la confidentialité des données concernant les investisseurs individuels.