

# **Réflexions sur l'évolution du ministère fédéral de l'Industrie**

Discours d'Arthur Kroeger et de Harry Swain présentés lors  
de la conférence des gestionnaires d'Industrie Canada de 2003

Introduction (pages 1 et 2) © Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représenté par le Ministre de l'Industrie, 2004

Pages 3-12, reproduites avec la permission d'Arthur Kroeger, 2004 © Arthur Kroeger, 2004

Pages 13-23, reproduites avec la permission de Harry Swain, 2004 © Harry Swain, 2004

*Les idées et les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement la position du Gouvernement du Canada.*

Ce document est une traduction. Dans le cas de divergences ou malentendus, veuillez consulter la version originale anglaise de cette publication.

Il est interdit de reproduire, modifier, traduire ou redistribuer, sous quelque forme que ce soit ou par quelque moyen que ce soit (enregistrement sur support magnétique, reproduction électronique, mécanique ou par photocopie ou autre) sans l'autorisation écrite préalable des détenteurs des droits d'auteur. Pour de plus amples informations concernant les droits de reproduction du contenu du document, veuillez contacter la direction générale des communications et du marketing, Industrie Canada, tél : (613) 947-5170, télécopieur : (613) 947-3390. Afin d'obtenir la permission de reproduire, en entier ou en partie, les discours d'Arthur Kroeger et de Harry Swain, veuillez contacter directement les auteurs.

## **Introduction**

### **Carole Swan, sous-ministre déléguée, Industrie Canada**

J'ai le plaisir de vous présenter les documents suivants, rédigés par Arthur Kroeger et Harry Swain, au sujet de l'évolution d'Industrie Canada et des ministères qui l'ont précédé.

Les documents ont d'abord été produits en tant que discours pour une conférence des gestionnaires d'Industrie Canada en 2003. Il s'agissait d'un anniversaire spécial pour le Ministère – dix ans auparavant, le gouvernement fédéral a entrepris une restructuration majeure, qui comprenait notamment des changements substantiels du mandat et de la structure du ministère qui était responsable des questions relatives à l'industrie et au commerce. Dix ans après cette restructuration majeure, le moment était idéal pour se pencher sur les racines et les réalisations antérieures du Ministère.

Nous avons de la chance que M. Kroeger et M. Swain aient accepté de se joindre à nous et de partager leurs points de vue dans le cadre de notre retour sur l'évolution du Ministère. Nous n'aurions pas pu trouver deux orateurs plus éminents et plus adéquats.

L'illustre carrière de M. Kroeger au sein de la fonction publique fédérale comprend plusieurs postes de sous-ministres, notamment en tant que sous-ministre de l'un des ministères qui a précédé Industrie Canada. Dans son document, M. Kroeger se penche sur les origines du Ministère, qui remontent à 1892, ainsi que sur ses progrès pendant un siècle, jusqu'en 1993. M. Kroeger situe l'évolution du Ministère dans le contexte plus large de l'environnement économique, politique et gouvernemental de cette période. Son document présente en détail la série de changements organisationnels qui ont eu lieu entre les années 1960 et le début des années 1990, les questions récurrentes qui ont influencé le mandat du Ministère (p. ex., le commerce, l'investissement et le développement industriel), ainsi que les domaines importants dans lesquels des changements se sont opérés au cours des décennies (tels que le rôle et la portée de l'aide financière aux entreprises).

M. Swain présente un point de vue complémentaire et captivant compte tenu de sa carrière tout aussi impressionnante au sein de la fonction publique, qui comprend plusieurs années en tant que sous-ministre d'Industrie Canada. Il occupait ce poste pendant la période de restructuration gouvernementale de 1993. Dans son document, M. Swain retrace les progrès accomplis par le Ministère de 1993 à 2003 et décrit certains des défis qu'il a fallu relever pour unir la nouvelle organisation. Il parle également des répercussions de la période de restriction budgétaire qui a eu lieu au milieu des années 1990 et des principales questions qui ont caractérisé la décennie suivante (telles que les grands projets scientifiques).

Les documents de M. Kroeger et M. Swain contribuent de façon importante à l'étude de l'administration publique et nous sommes ravis qu'ils aient accepté de les présenter à un large public. Nous sommes également très heureux que l'École de la fonction publique du Canada ait accepté de publier les documents dans son site Internet. Il s'agit d'un partenariat idéal qui réunit les plus grands esprits, qui ont d'excellentes idées, et la meilleure tribune de la fonction publique pour le partage de ces idées importantes.

Je suis persuadée que vous trouverez ces documents des plus intéressants et remplis de précieuses informations!

**« Réflexions sur l'évolution du ministère fédéral de l'Industrie avant 1993 »**  
**Arthur Kroeger**

*(Cette allocution a été prononcée devant la haute direction d'Industrie Canada en mai 2003.  
L'équipe de publication a choisi de conserver le ton familier propre à ce genre de présentation.)*

Je suis heureux d'être de retour. En me préparant pour cette allocution sur l'évolution d'Industrie Canada, j'ai décidé d'adopter la tactique de l'étudiant qui choisit de répondre non pas à la question de l'examen, mais plutôt à la question qu'il aurait voulu qu'on lui pose.

Ainsi, ce que je souhaite faire, c'est traiter de la période qui précède 1993, plutôt que de celle qui la suit puisque j'ai quitté la fonction publique en 1992.

Je souhaite vous ramener en 1963, année de la création du tout premier ministère de l'Industrie, et de vous raconter les 30 années d'histoire de ce ministère qui ont été marquées par une agitation organisationnelle, laquelle a fait place à la stabilité que nous connaissons depuis dix ans.

Après avoir quitté la fonction publique, où il a exercé entre autre la fonction de sous-ministre au Ministère, Gordon Osbaldeston a écrit un livre intitulé *Organizing to Govern*. Ce livre contient un chapitre qui traite du Ministère, dans lequel son auteur précise en conclusion que de tous ceux qu'il a examinés, le ministère de l'Industrie était peut-être celui dont l'histoire a été le plus marquée par le changement. Selon moi, ceux qui ont vécu ces périodes enviaient certainement la stabilité relative dont bénéficiaient, par exemple, les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture, qui restait en grande partie inchangé du point de vue de l'appareil gouvernemental.

Cette histoire relate tous les efforts fournis pour faire progresser l'industrialisation au Canada, pour éliminer les disparités régionales et pour promouvoir le commerce international au moyen d'actions gouvernementales. Ce qui en a résulté est un processus d'apprentissage par essais et erreurs, surtout par erreurs à mon avis, de ce que les gouvernements ne peuvent pas faire efficacement, mais également de ce qu'ils peuvent faire.

Tandis que je réfléchissais à cette sorte de restriction, je me suis rappelé d'un concours qu'avait organisé Peter Gzowski. Il avait dit : « Terminez la phrase : "aussi canadien que..." ». On dit "aussi américain que la tarte aux pommes", "aussi français que la tour Eiffel", alors "aussi canadien que..." quoi? » La personne gagnante a répondu : « Aussi canadien que possible étant donné les circonstances ».

Cette histoire résume un peu celle du Ministère. J'aimerais effectuer un retour en arrière. C'est en 1892 qu'a été fondé le Ministère, qui portait le nom de ministère du Commerce. À cette époque, l'économie du Canada reposait sur les ressources naturelles. Nous faisons partie de l'Empire britannique et nous fournissions des matières premières à la Grande-Bretagne ainsi qu'au marché américain. Le Ministère n'a subi pratiquement aucun changement pendant trois quarts de siècle, soit jusqu'en 1968.

Deux progrès marquants ont eu lieu pendant la Seconde Guerre mondiale. Premièrement, la guerre a provoqué une industrialisation massive au Canada. Nous avons dû construire des bateaux, des avions, des usines de caoutchouc synthétique, etc. L'économie canadienne s'en est trouvée considérablement transformée. Puis, au cours de la période de l'après-guerre, on a assisté à un afflux d'investissements. Plusieurs préoccupations caractérisaient cette période. Tout d'abord, on estimait que le pays dépendait encore excessivement des ressources naturelles. Un peu plus tard, on a aussi jugé que nous risquions de perdre le contrôle de l'économie canadienne face à tous ces investissements étrangers.

Le second changement survenu pendant la période de l'après-guerre est qu'on a commencé à critiquer les niveaux tarifaires extrêmement prohibitifs qui avaient été fixés au cours de la dépression. Des négociations internationales se sont succédé et ont mené à une réduction radicale des tarifs par l'ensemble des pays industrialisés. Avec la création du GATT, on a commencé à s'inquiéter de la survie des industries manufacturières canadiennes.

Les membres de l'Association des manufacturiers prônent à présent le libre-échange, mais ils étaient à l'époque vigoureusement protectionnistes. Lorsque j'étais agent stagiaire du service extérieur au sein de l'unité des Affaires étrangères chargée de l'économie, nous étions inondés de lettres dénonçant l'attitude du gouvernement qui, disait-on, ne protégeait pas suffisamment le secteur manufacturier.

Au cours de cette période, le développement de l'économie canadienne s'est fait aussi par l'acquisition de matériel de défense. Le début de la Guerre froide, la formation de l'OTAN et la guerre de Corée nous ont plongés dans l'industrie de l'armement. Au lieu de nous contenter d'acheter à l'étranger, nous avons alors eu recours à notre ministère de la Production de la défense, afin de favoriser l'emploi et le développement industriel au Canada.

Au cours de la même période, on a observé une certaine progression du nationalisme économique canadien. Je suppose que cela allait de pair avec la nouvelle prospérité : on pouvait désormais s'inquiéter à ce sujet.

Ce sentiment s'est particulièrement reflété dans la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada (Commission Gordon) au milieu des années 50. Étant donné le changement de gouvernement en 1957, on n'a pas tellement donné suite aux recommandations de la Commission. Cependant, les libéraux ont repris le pouvoir en 1963 et Walter Gordon était membre de ce gouvernement. Il était ministre des Finances, proche conseiller du premier ministre Pearson et il prônait le nationalisme et l'interventionnisme.

La création du premier ministère de l'Industrie est l'une des innovations attribuables à son influence. Le Ministère a été créé au terme des « 60 jours de délibérations » infortunés que les libéraux avaient promis d'organiser. Les débats ont donné lieu à certains faux pas, mais, au bout du compte, nous avons obtenu un ministère de l'Industrie qui devait se concentrer sur le secteur manufacturier. Il s'agissait d'utiliser les pouvoirs du gouvernement pour atteindre des objectifs liés au domaine de l'industrie.

Mais une fois la loi édictée, que devait être la véritable mission du ministère de l'Industrie? Cette question a tourmenté les employés du Ministère pendant des années. C'était encore le cas en 1985, lorsque je suis entré au Ministère.

Sur le plan du développement industriel, Sir John A. Macdonald a bien entendu lancé la Politique nationale : des tarifs élevés visant à protéger les industries manufacturières du Canada central.

Évidemment, dans les années 60, une telle politique n'était plus envisageable. À la suite des négociations tarifaires et de la création du GATT, il n'était plus possible de hausser les tarifs pour promouvoir le développement industriel. L'ère des subventions à grande échelle visant la promotion du développement régional et l'expansion industrielle n'avait pas encore vu le jour.

De plus, dans les faits, les provinces étaient les principales responsables du développement de l'économie.

Si vous consultez la première *Loi sur le ministère de l'Industrie*, vous constaterez qu'elle offrait peu de directives quant aux procédés. Il s'agissait d'un document d'à peine deux pages imprimé en gros caractères. La *Loi* indiquait que le Ministère devait acquérir une connaissance approfondie des industries manufacturières, ce qui est en soi une bonne chose, pour favoriser leur croissance, leur rendement et leur amélioration, les aider à s'adapter aux changements, fournir une aide particulière aux industries qui nécessitent des « mesures spéciales » et promouvoir l'essor et l'utilisation de la technologie industrielle moderne. Toutefois, la *Loi* ne précisait pas la façon dont ces objectifs devaient être réalisés.

Le Ministère s'est maintenu à flot pendant cinq ans et il a une impressionnante réalisation à son actif : le Pacte de l'automobile conclu avec les États-Unis. Dans le cadre de ce pacte, on a utilisé les tarifs de façon novatrice afin d'accroître les possibilités d'affaires dans un secteur important de l'industrie manufacturière canadienne.

À l'époque, Simon Reisman était sous-ministre, et le succès du Pacte reflétait dans une large mesure ses talents d'entrepreneur. Cependant, l'établissement du Pacte laissait également sous-entendre qu'il était temps que le gouvernement porte une attention plus soutenue à l'industrie manufacturière afin de faire taire la principale plainte formulée à l'endroit du ministère du Commerce. « On ne s'intéresse qu'à l'exportation, personne ne s'occupe de l'industrie manufacturière », disait-on. Cette affirmation n'était pas tout à fait exacte, mais elle comportait une part de vérité.

En 1968, le premier ministre Trudeau a fusionné le ministère de l'Industrie, celui de la Production de la défense et celui du Commerce afin de créer Industrie et Commerce. La loi établie pour ce nouveau ministère reprenait en partie l'ancienne formulation relative à l'information, à la promotion de l'industrie manufacturière et du tourisme, et ainsi de suite. Elle faisait également mention de nouveaux objectifs plus sérieux, comme la promotion du

rendement, de la productivité, de la rationalisation et de la restructuration, tout en insistant davantage sur le rôle de l'information.

La plupart de ces termes vous sont probablement familiers. Le Ministère était sur la bonne voie. L'I&C, comme on l'appelait alors, a subsisté pendant 14 ans, jusqu'en 1982. On pourrait penser que cette longévité a entraîné une période de grande stabilité, mais ce n'est pas le cas. Au bout d'à peine sept ou huit ans, une certaine agitation a commencé à se faire sentir : « Nous devons mieux coordonner la politique économique. Le gouvernement doit inclure un organisme capable d'élaborer une stratégie industrielle globale, et un ministère hiérarchique comme l'I&C ne peut le faire. Nous avons besoin d'un organisme central. »

C'est ainsi qu'on a créé un organisme communément appelé le Conseil des ministres chargés du développement économique, devenu par la suite le département d'État au Développement économique.

Précisons entre parenthèses que la création de ce département a eu pour effet d'écrémer une bonne partie des ressources du Ministère en matière de politiques.

Cette période était particulièrement interventionniste. Le gouvernement utilisait les subventions non pas pour attirer l'investissement, mais pour le diriger. La Corporation de développement du Canada, par exemple, était censée racheter un grand nombre d'entités que des investisseurs étrangers avaient acquises. Lorsque certains laissaient entendre que le gouvernement devrait se contenter de fournir un cadre pour le développement industriel, on rejetait leur proposition en affirmant que cette solution n'était pas suffisante, que le gouvernement devait en faire plus.

Pour vous aider à mieux saisir la pensée des gens de cette période, j'aimerais me pencher sur le développement régional. À ce propos, la brève loi de 1963 édictée aux fins de la mise sur pied du ministère de l'Industrie contenait une seconde partie de deux pages visant la création d'une Agence de développement régional. Quelques autres organismes ont été créés au cours de la même période. En vertu de la loi, le gouvernement pouvait déterminer les secteurs qui devaient faire l'objet de « mesures spéciales ».

En 1968, le gouvernement de M. Trudeau a fait un pas de plus en créant un ministère de l'Expansion économique régionale à part entière, connu sous le nom de MEER. Ce ministère avait pour fonction de gérer l'expansion économique et l'adaptation sociale dans les secteurs où l'on remarquait une « insuffisance exceptionnelle des occasions d'emploi productifs ». Le ministère pouvait se prévaloir de garanties d'emprunt, de subventions, d'ententes conclues avec les provinces, etc. Il disposait d'un budget considérable : 600 millions de dollars au début des années 70, ce qui équivaudrait de nos jours à quelques milliards de dollars.

Je n'ai pas l'intention de vous raconter l'histoire du MEER. Cependant, la création de ce ministère et les tentatives du gouvernement en vue de réaliser un développement régional à grande échelle étaient, de toute évidence, un signe des temps. On s'attendait à ce que le gouvernement soit en mesure d'accomplir de grandes choses. Au Canada comme à l'étranger,



certaines affirmaient que les gouvernements n'ont pas seulement l'obligation de garantir à tous un emploi, mais également un emploi gratifiant. De plus, le public, et notamment le public canadien, n'appréciait guère l'idée que les gens devaient s'installer là où se trouvaient les emplois, plutôt que l'inverse.

Lorsque le gouvernement a créé le MEER, une question s'est posée : « Quel sera le rôle du MEER par rapport aux autres ministères? ». Au début, on prévoyait utiliser l'ensemble du gouvernement, et la formulation de la loi de 1963 précisait que le gouverneur en conseil pouvait ordonner aux ministères de mettre en œuvre des mesures spéciales touchant le développement régional. Les lois subséquentes n'allaient pas aussi loin : elles traitaient simplement de coordination et de coopération.

Au départ, le MEER était censé se charger uniquement des questions qui n'étaient pas du ressort des autres ministères, mais il n'en a pas été ainsi. On craignait, avec quelque raison, que la création d'un ministère du développement régional ne libère tous les autres intervenants de leurs responsabilités. Les questions concernant le rôle du MEER et la nécessité, pour le ministère des Transports et les autres ministères, de promouvoir le développement régional soulevaient une vive controverse. Ce débat a fini par entraîner la suppression du MEER.

À la fin des années 70, les gens ont tenté de savoir si les dépenses importantes engagées par le MEER avaient produit des résultats. Une enquête effectuée par l'Institut C. D. Howe a montré qu'en fait, les disparités régionales s'élargissaient plutôt que de diminuer.

On pourrait en conclure que l'objectif poursuivi était trop ambitieux. Le gouvernement n'était pas en mesure d'industrialiser le nord-est du Nouveau-Brunswick. Mais, on a tiré la conclusion inverse : il fallait, pour régler le problème, fournir plus d'efforts et mobiliser les ressources de l'ensemble du gouvernement.

À mon avis, cette conclusion a entraîné l'une des mauvaises manœuvres spectaculaires ayant marqué l'histoire du gouvernement : la réorganisation de 1982.

Lorsque les libéraux sont revenus au pouvoir en 1980, Pierre De Bané était devenu ministre du MEER. Il était extrêmement agacé du fait qu'il n'arrivait pas à accomplir un travail convenable et il estimait que les autres ministères ne l'aidaient pas suffisamment. Puis, M. De Bané s'est engagé avec M. Gray, qui était ministre de l'Industrie, dans une dispute devenue publique. Je crois que le différend portait sur une usine Volkswagen que M. Gray souhaitait implanter à Barrie, et M. De Bané, à Gaspé.

M. De Bané était si irrité qu'il a écrit à M. Trudeau en lui suggérant d'abolir son ministère. Le premier ministre l'a pris au mot.

Au cours de cette période, le principal enjeu qui se posait était le suivant : « Doit-on construire une usine là où elle pourra soutenir la concurrence de façon optimale ou dans une région où elle contribuera à réduire le chômage? » Aujourd'hui, à l'ère de la mondialisation, la réponse à cette

question ne pose aucun doute. La situation était un peu moins évidente dans les années 80, du moins aux yeux de certaines personnes.

Effectuons une légère diversion. Un autre facteur a contribué à cette réorganisation; on pourrait le résumer par la question suivante : « Devrait-on regrouper dans un seul ministère les activités du gouvernement canadien concernant les affaires extérieures? En d'autres termes, devrait-on retirer le Service des délégués commerciaux du ministère de l'Industrie et l'intégrer dans le ministère des Affaires étrangères? »

Au début de son mandat, en 1980, M. Trudeau, pressé par Michael Pitfield et Gordon Osbaldeston, a décidé que c'était là exactement ce qu'il allait faire.

Or, il s'agissait d'une mesure cruciale. En effet, si on retire le Service des délégués commerciaux du ministère de l'Industrie, que fera-t-on des autres secteurs de ce ministère? Au bout du compte, ceux-ci ont été fusionnés avec le ministère de l'Expansion économique régionale et sont devenus le ministère de l'Expansion industrielle régionale. En même temps, le département d'État au Développement économique a été chargé de la coordination régionale dans le but de mettre à contribution l'ensemble du gouvernement.

Dix ans après le transfert du Service des délégués commerciaux aux Affaires étrangères, après avoir analysé la situation dans son livre, Gordon Osbaldeston a tiré la conclusion suivante : « Cette décision est encore en délibéré. J'ignore si elle a produit des résultats positifs. »  
[TRADUCTION LIBRE]

J'estime aujourd'hui, comme la plupart des gens, que cette initiative a connu un succès raisonnable à l'époque. Elle a eu pour effet d'accorder une plus grande place au commerce et aux affaires économiques dans les projets de ce qui constituait à l'époque le ministère des Affaires extérieures.

À la suite du transfert du Service des délégués commerciaux, un sous-ministre de ce ministère a fait remarquer que c'était un peu l'inverse d'une absorption. Le ministère des Affaires extérieures n'a pas englouti le Service des délégués commerciaux; au contraire, le commerce et les affaires économiques ont commencé à jouer un rôle beaucoup plus important. Cette situation prévaut toujours à l'heure actuelle, et c'est l'une des raisons pour lesquelles, selon moi, on considère que cette démarche a eu du succès.

Cependant, à d'autres égards, la réorganisation de 1982 a produit des résultats catastrophiques, et je parle en connaissance de cause puisque je suis entré au MEIR comme on l'appelait, en 1985. Suivant le concept initial, les programmes adaptés aux besoins des régions devaient être mis en œuvre partout au Canada. Le département d'État au Développement économique et régional (DEDER) était censé coordonner ces programmes et favoriser la participation de tous les ministères du gouvernement. La *Loi sur le MEIR* faisait mention de la promotion du développement économique « dans toutes les régions » et de l'accroissement des possibilités d'expansion fructueuses partout au pays.

Il est intéressant de noter que le ministère devait aider les investisseurs à trouver des industries correspondant à leurs besoins et aux politiques de développement fédérales, régionales et industrielles.

Entre parenthèses, la *Loi* incluait quelques nouvelles dispositions qui présentaient un certain intérêt. Pour la première fois, on trouvait un renvoi législatif concernant les industries des services et la promotion du commerce au Canada.

Toutefois, dans l'ensemble, les groupes d'intérêts de l'Industrie et du MEIR étaient tout aussi mécontents les uns que les autres. Les exportateurs ont constaté qu'ils devaient à présent traiter avec deux ministères : les Affaires extérieures pour le commerce et l'Industrie pour les affaires intérieures. Les principaux fabricants du Canada central ont été consternés de voir qu'on avait géré de façon illogique ce qu'ils considéraient comme leur ministère.

Je crois qu'une partie des fonctionnaires du Ministère partageaient cet avis. Ils détenaient des connaissances spécialisées sur le secteur industriel et ils estimaient que ces connaissances ne seraient pas utilisées à bon escient. On a d'ailleurs observé une certaine perte de talents au sein du Ministère.

Par ailleurs, comme l'affirmaient les partisans du développement régional, « la fusion signifie que l'Ontario et le Québec ont pris le contrôle et que les provinces de l'Atlantique seront exclues ».


On a tenté à diverses reprises de définir un mandat. Tout le monde savait que la question du mandat constituait le principal problème. C'est ce que m'a dit Jack Manion du Conseil du Trésor lorsque je suis devenu sous-ministre en 1985. J'ai mis sur pied un groupe de travail chargé d'étudier la question. Celui-ci a produit un assez bon rapport qui traitait de l'information, des renseignements d'affaires, du soutien consultatif à l'industrie, et ainsi de suite. Cependant, cela ne nous a menés nulle part et, suivant l'esprit de l'époque, je ne suis demeuré en poste qu'un an avant d'être transféré à Énergie, Mines et Ressources (EMR). Mon successeur est demeuré en fonction seulement un an. Or, il n'est pas possible d'élaborer un mandat dans ces conditions.

Les années 80 constituent probablement l'apogée des interventions gouvernementales. Les libéraux ont ouvert le bal, mais le gouvernement conservateur du premier ministre Mulroney leur a emboîté le pas avec autant de zèle. D'ailleurs, Sinclair Stevens, qui a été ministre pendant un certain temps, était déterminé à utiliser les pouvoirs du gouvernement pour mettre fin au chômage dans l'île du Cap-Breton.

Évidemment, pour réaliser ces objectifs, il faut d'abord et avant tout avoir de l'argent. Le MEIR dépensait environ un milliard de dollars annuellement pour le développement régional et l'essor industriel, pour subventionner une usine de pâte à Gaspé, rouvrir et administrer une mine de zinc au Yukon tandis qu'on observait un surplus à l'échelle mondiale, essayer de stimuler l'économie de l'est de Montréal, et ainsi de suite. Par ailleurs, Emploi et Immigration dépensait un autre milliard pour de prétendus projets de création d'emploi qui n'étaient en fait qu'un trompe-l'œil.

On considérait en général l'argent du gouvernement comme étant la clef de voûte du développement industriel, et particulièrement de l'emploi. La disposition visait à minimiser l'importance des forces du marché.

J'aimerais vous raconter quelques anecdotes afin de vous faire mieux saisir les moeurs de l'époque et cette tendance à ne pas tenir compte de l'économie et des forces du marché.

Une des anecdotes relate la solution vraiment très astucieuse formulée par un entrepreneur. Celui-ci proposait au gouvernement de régler le problème du chantier naval de Lévis, qui n'était pas rentable et ne pouvait pas résister à la concurrence internationale, en y faisant construire un traversier pour Marine Atlantique qui, subventionnée à environ 80 %, n'était évidemment pas non plus une entité autosuffisante. Comme le gouvernement du Canada était également insolvable (il affichait un déficit de 30 à 40 milliards de dollars), l'entrepreneur proposait de réunir des fonds et d'obtenir un remboursement du gouvernement plus tard. 

Voici une autre anecdote : on considérait généralement les fonds du gouvernement comme étant au cœur du développement industriel et, surtout, de la promotion de l'emploi. Peu après mon arrivée au ministère de l'Industrie, le ministre, M. Stevens, s'est rendu en Corée. Il s'est absenté quelques semaines, puis il est rentré en déclarant que les Coréens pourraient éventuellement ouvrir une usine Hyundai quelque part au Canada.

Les médias étaient intarissables sur ce sujet; on a rédigé de nombreux articles. Les gouvernements provinciaux étaient prêts à se livrer bataille dans l'espoir que l'usine soit construite sur leur territoire, car on s'attendait à ce que l'ouverture de celle-ci, trois ans plus tard, génère 1 200 emplois.

C'est seulement beaucoup plus tard qu'une idée m'a traversé l'esprit : pendant les deux semaines où mon ministre était en Corée, l'économie canadienne, sans utiliser de fonds publics, avait généré 10 000 emplois. Pourquoi donc faire si grand cas de 1 200 emplois qui seraient créés trois ans plus tard grâce aux fonds de l'État? Mais à l'époque on ne voyait pas les choses de cette façon. Enfin, voilà ce qu'il en est pour la vision de l'époque.

Revenons au MEIR puisque la création de cet organisme constituait la dernière étape de l'évolution économique dont j'aimerais vous parler. La réorganisation de 1982 a engendré beaucoup d'insatisfaction. On subissait des pressions, notamment des provinces de l'Atlantique. Pour cette raison, à peine quatre ans après la création du MEIR, on a décidé de fonder l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) puis on a procédé à la création de Diversification de l'économie de l'Ouest canadien.

Comme il était admis que le modèle de 1982 ne fonctionnait pas, on l'a réétudié. Une fois que les organismes régionaux ont été en place, on a commencé à travailler à la création d'un ministère qui reviendrait à l'ancien modèle d'Industrie et Commerce, un ministère fondé sur les connaissances, qui pourrait défendre les intérêts de l'industrie et qui disposerait de quelques instruments de financement.

En fait, l'idée était bonne, mais le problème était d'y parvenir, car nous étions au milieu des années 80, époque des négociations canado-américaines sur le libre-échange. Puis, il y a eu les élections de 1988. Ce n'est qu'au printemps de 1990 en fait qu'on a réellement créé le nouveau ministère. Les fonctionnaires du Ministère, dont plus d'un se trouvent ici dans cette salle, se rappelleront avoir traversé, dans l'intervalle, trois années très tourmentées.

Le nouveau modèle a été créé à partir de la fusion du département d'État de la Science et de la Technologie et du ministère de l'Industrie. Ainsi, on a remplacé le MEIR par le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie.

La formulation de la loi de 1990 laissait grandement entrevoir le Ministère qui a été créé en 1993. On a dû traverser un long processus d'apprentissage pour en arriver jusque là. Cependant, cette loi contenait de nouvelles dispositions qui n'avaient jamais été incluses auparavant : l'amélioration de la compétitivité internationale, la promotion de la mobilité des biens et des services au Canada, l'amélioration de la productivité et du rendement, la promotion de l'entrepreneuriat, l'accessibilité des services de soutien au marketing, l'élargissement des connaissances scientifiques et, finalement, les sondages, les analyses, les enquêtes et la diffusion des renseignements. Nous avons parcouru un chemin long et tortueux avant d'arriver à destination.

J'aimerais prendre encore quelques minutes pour réfléchir aux conclusions que l'on peut tirer de cette histoire tumultueuse.

Ce récit est celui d'une quête poursuivie par les différents gouvernements qui se sont succédé au pouvoir. Ceux-ci tentaient de jouer un rôle actif en transformant le Canada, auparavant exportateur de matières premières, en un pays dont l'économie industrielle était diversifiée et compétitive à l'échelle internationale, comme le souhaiterait tout bon gouvernement. Par moments, la recherche d'un rôle gouvernemental devenait presque frénétique : on a assisté à une série de réorganisations, à une succession d'organismes établis pour répondre à différents besoins, à une rotation des ministres et des sous-ministres qui se succédaient année après année à un rythme effréné et à des dépenses considérables dont les résultats étaient souvent douteux.

Je ne suis pas le premier à comparer cette période au fait de prendre une plante par les racines à tous les jours pour vérifier si elle pousse.

Dans son livre, Gordon Osbaldeston souligne ce qui s'est réellement produit au cours de cette période : les gouvernements ont fait l'erreur d'essayer de régler des problèmes de politiques par des mesures organisationnelles. On avait l'impression que si on réussissait à trouver l'organisme approprié, le gouvernement serait en mesure d'atteindre ses objectifs.

Bien entendu, la principale question stratégique était la suivante : « Le Canada pourrait-il disposer d'une stratégie industrielle? » Si on entend par là une seule et unique stratégie industrielle, la réponse est non. Comme on l'a appris au fil du temps, les marchés doivent s'adapter de façon réaliste.

On pourrait conclure, au vu de ces considérations, que les gouvernements d'aujourd'hui sont plus expérimentés, plus sages et peut-être un peu moins enthousiastes qu'ils ne l'étaient à l'époque exaltante des années 70. Au moins ont-ils appris à accepter la réalité.

Les gouvernements ont également appris que les politiques d'encadrement, comme on les appelle, peuvent véritablement produire des résultats, comme nous le constatons actuellement. Ils ont fini par reconnaître l'importance des marchés, mais il faut souligner qu'on est loin d'avoir délimité le rôle de ceux-ci. En effet, nous savons également, à présent, que les marchés ne sont pas une panacée. Les gouvernements doivent jouer un rôle clé, et je crois que nous sommes en voie de déterminer ce rôle par la mise en œuvre de diverses mesures : une bonne gestion budgétaire, une législation sur la faillite, une surveillance des établissements financiers, une législation sur la concurrence, des processus politiques transparents, un système d'éducation de qualité, la promotion des connaissances scientifiques et le recours à la technologie moderne.

Grâce à toutes les améliorations mises en œuvre au fil du temps, le Canada fait désormais très bonne figure vis-à-vis de ses principaux concurrents.

Par ailleurs, nous avons constaté que le ministère de l'Industrie doit effectivement disposer d'un certain budget pour réaliser des objectifs stratégiques particuliers, comme le montre l'histoire de Partenariat technologique. Toutefois, il s'avère que la quantité d'argent dépensé et les fins auxquelles ces fonds étaient destinés sont beaucoup plus restreintes qu'on ne le croyait auparavant.

Bien entendu, il reste beaucoup à faire. J'ai effectué un retour en arrière; votre tâche consiste maintenant à regarder vers l'avenir.

Pendant de nombreuses années, j'ai côtoyé les fonctionnaires du Ministère et j'ai constaté qu'ils étaient toujours préoccupés. Ils sont en quelque sorte prédisposés à se faire du souci à propos de divers problèmes : la productivité ne croît pas assez vite, il faut innover davantage, les matières premières canadiennes se heurtent à une concurrence accrue sur les marchés internationaux, etc.

En guise de conclusion, je voudrais donc vous dire que je trouve rassurante votre prédisposition à vous inquiéter puisque c'est grâce à elle que vous éviterez de tomber dans le piège de l'autosatisfaction.

**« Réflexions sur l'évolution d'Industrie Canada de 1993 à 2003 »**  
**Harry Swain**

*(Cette allocution a été prononcée devant la haute direction d'Industrie Canada en mai 2003.)*

Permettez-moi de vous ramener en 1992.

Rappelez-vous : la guerre froide avait pris fin et les bons avaient gagné. Tout semblait neuf et riche de promesses dans l'ancien bloc communiste.

Les États-Unis et leurs alliés venaient de remporter une victoire éclatante sur l'Iraq et préparaient le terrain de la démocratie dans ce pays et chez ses voisins. On ne verrait plus de tyrans et de fondamentalistes menacer la paix de ce « monde unipolaire ». Le président Bush se laissait porter vers sa réélection.

Le Japon venait de trébucher légèrement, lui qui, pour le monde entier, était la source d'innovation industrielle et le modèle d'éthique protestante à l'œuvre.

Le gouvernement conservateur tirait à sa fin et nous traversions une 18<sup>e</sup> année de déficits consécutifs. Après deux décennies de discipline financière inadéquate, le dollar, à 79 cents US au 30 septembre, méritait le surnom de « peso nordique » et la dette, par rapport au PIB, avoisinait les 70 %. Le Cabinet ne cessait de croître et on créait d'autres ministères : le dernier cabinet Mulroney comptait 39 membres.

Le Ministère, comme l'a dit Arthur Kroeger dans sa présentation connexe sur l'évolution d'Industrie Canada avant 1993, arrivait à la fin d'une série de réorganisations. ITC est devenu IC, a épousé le MEER pour devenir le MEIR et, grâce à l'ajout du MEST, est devenu ISTC. Nous avons été regroupés avec le volet commerce des Affaires étrangères sous le nom de « Portefeuille Wilson », pour vivre une sorte de cohabitation après divorce qui a fonctionné grâce au dynamisme et à la ténacité d'un ministre très respecté et d'un assez bon sous-ministre. La « prospérité » était à l'ordre du jour préélectoral.

Le Ministère exerçait deux principaux types d'activités. D'une part, il conseillait nos négociateurs commerciaux sur les conséquences d'échanger ceci pour cela au cours de négociations qui faisaient fureur à cette époque et, d'autre part, il finançait des industries manufacturières d'un autre temps.

J'exagère : nous avons fait bien davantage, mais c'est la réputation que nous avons. Dans un sens, nous représentions le développement industriel à l'ancienne, dirigé par le gouvernement et hérité de la Seconde Guerre mondiale et de l'époque de C.D. Howe.

Soyons juste, on a mis fin à bien des programmes dans les années 1980 : la Subvention à l'amélioration du rendement (SAR) et le Programme d'aide aux constructeurs de navires (PACN). Néanmoins, le Ministère était encore axé sur les directions générales de secteurs et,

dans le Canada industriel, on traitait leurs agents avec respect, dans une certaine mesure en raison des méthodes de financement existantes du Ministère.

Les penseurs du Ministère et certains membres du Bureau du Conseil privé (BCP) étaient mécontents. L'industrie n'aimait pas les programmes de subventions et de sauvetage d'entreprises en partie parce que les chefs d'entreprise savaient que, dans l'intérêt de leurs actionnaires, ils ne pouvaient pas refuser l'argent offert. Les programmes n'étaient également pas aimés par ceux d'entre nous qui s'étaient convertis au consensus de Washington.

De toute façon, les déficits étaient en train de les écarter du marché et les nouveaux accords commerciaux rendaient leurs activités de plus en plus illicites. En même temps, il y avait amplement de raisons de s'inquiéter de l'état de l'économie canadienne.

Des universitaires associés à l'Institut canadien de recherches avancées (ICRA) comme Lipsey, Romer et Helpman redonnaient vie à la théorie de la croissance économique et mettaient l'accent sur la création d'avantages comparatifs fondés sur les investissements en technologie et autres innovations que l'on avait jugés auparavant comme totalement exogènes.

C'est pourquoi après 1985 environ, sous la direction de Bill Teschke en tant que sous-ministre, ainsi que de Gordon Osbaldeston et de Paul Tellier du BCP, on éprouvait de plus en plus le sentiment que quelque chose devait changer. Le premier ministre a demandé à Robert de Cotret, secondé par M. Osbaldeston, de réfléchir à la composition et à l'organisation du Cabinet. Cela a donné peu de résultats à l'époque, mais leurs idées ont survécu.

C'est au successeur de Paul Tellier, Glen Shortliffe, et à ses collègues du BCP, notamment Jim Mitchell et Nick d'Ombraïn, qu'il a incombé de concrétiser ce projet.

La Direction de l'appareil gouvernemental au sein du BCP est l'un des bureaux les moins connus mais les plus puissants de la bureaucratie canadienne. Elle doit fonctionner simultanément à deux vitesses. D'une part, elle projette un regard long, lent, contemplatif et historique, toujours à l'affût des coûts de transaction et des changements autrement souhaitables qui pourraient l'emporter sur les avantages théoriques. D'autre part, elle doit agir parfois aussi vite que l'éclair. En cas de crise au sein du Cabinet, par exemple, lorsqu'un ministre doit soudainement démissionner ou lorsqu'un accident parmi les membres de la Chambre menace le gouvernement, le premier ministre et le greffier se tournent immédiatement vers leur source de sagesse et de précédents.

Il n'y aurait pas eu d'affaire King-Byng si Mackenzie King avait pu compter sur un d'Ombraïn ou un Mitchell.

En temps normal, la Direction de l'appareil gouvernemental s'occupe des lettres de mandat, de la conception du Cabinet et des responsabilités de ses membres, et ainsi de suite. Elle assume la fonction de personnel pour l'un des trois pouvoirs du premier ministre, à savoir la conception du



Cabinet et de son système décisionnel, la nomination des ministres et des autres cadres, ainsi que la décision du moment opportun pour dissoudre la Chambre.

Ces pouvoirs traditionnels ne sont énoncés nulle part dans la constitution (en fait, même le poste de premier ministre n'y est pas mentionné) mais ils suffisent pour faire trembler tout le monde lorsque le titulaire montre des signes de vouloir passer à l'action.

Au fil des ans, jusqu'en 1993, on s'est de plus en plus rendu compte que la simple nomination d'un nombre accru de ministres dans un nombre accru de nouveaux organismes n'aidait pas à résoudre les problèmes du pays. Shortliffe et ses conseillers de l'appareil gouvernemental ont donc commencé à réfléchir à un nouveau concept. Durant l'hiver et le printemps de 1993, le cercle de planification s'est légèrement élargi pour inclure quelques sous-ministres clés.

Je n'étais alors à ISTC que depuis quelques mois. Je savais que quelque chose se tramait puisque, avant ma mutation, le greffier m'avait confié que certains changements s'imposaient au Ministère et au portefeuille du ministre.

Les objectifs étaient clairs : un grand cabinet de 39 ou 40 membres pouvait être difficile à gérer, mais une équipe de 22 ou de 25 ministres semblait envisageable, même en tenant compte de l'équilibre régional dans la répartition des nominations.

Un des objectifs consistait à regrouper les responsabilités ministérielles de façon à ce que chaque ministre soit responsable d'un plus grand nombre de politiques et tienne compte d'un nombre accru de points de vue avant de soumettre les questions à l'attention du cabinet.

On souhaitait ainsi créer un ministère capable de saisir l'ensemble du domaine microéconomique. L'équilibre des comptes reviendrait à un ministère, celui des Finances comme toujours, qui se chargerait des politiques budgétaires et monétaires, alors qu'un nouveau ministère des ressources humaines regrouperait tous les programmes concernant la main-d'œuvre, l'emploi, la formation et la création d'emplois.

Le nouveau ministère, d'abord Industrie et Science Canada puis, peu après, Industrie Canada, devait avoir un mandat clair lui permettant de coordonner la politique microéconomique à l'échelle du gouvernement fédéral.

Ce mandat devait se fonder sur un ensemble élargi d'axes de responsabilités ainsi que sur un rôle presque central visant à regrouper, sur les questions de stratégie à grande échelle, tous les ministères axés sur le développement économique.

Le choix des responsabilités que regrouperait ce nouveau ministère a donné lieu à bien des consultations au sein du BCP et parmi les sous-ministres clés désignés comme devant en être les détenteurs.

Je me suis facilement rallié à l'idée de fusionner la majeure partie de Communications Canada et d'Investissement Canada, et l'ensemble de Consommation et Affaires commerciales. J'ai admis

la nécessité de créer des organismes régionaux de développement et je croyais qu'il fallait les placer sous l'égide du ministre de l'Industrie afin d'obtenir un modeste degré de coordination. Mes recommandations à cet égard n'ont pas été adoptées immédiatement, mais elles l'ont été par un gouvernement postérieur.

D'autre part, je déplorais une perte de moindre portée : le transfert de la Direction générale des produits alimentaires vers un ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire au portefeuille élargi. Le fait de voir un ministère à la fois ancien et honorable tenter de survivre à la désignation la moins harmonieuse jamais donnée à une composante de l'appareil gouvernemental n'offrait qu'une piètre revanche.

Cette démarche concordait toutefois avec la répartition sectorielle des responsabilités entre plusieurs entités, dont le nouveau ministère des Ressources naturelles. Il était manifeste que nous aurions encore besoin d'une concertation interministérielle. Mais au-delà se profilait la possibilité de voir de nouvelles solutions en matière de politique et de programmes naître d'une sorte de processus concurrentiel entre les ministères.

À cette étape, cependant, la question la plus importante était de savoir si la politique commerciale incomberait à Industrie Canada ou aux Affaires étrangères. Bien des gens, y compris au ministère du Commerce, estimaient que l'intégration aux Affaires étrangères réalisée quelques années plus tôt avait rompu les liens noués avec l'industrie canadienne au profit d'un objectif nébuleux visant à imprégner notre diplomatie d'un caractère économique accentué.

Selon l'autre point de vue, le commerce devait faire partie intégrante de la politique étrangère, et cette fonction devait représenter tous les ministères – Industrie Canada, Agriculture, Pêcheries, Énergie, Mines et Ressources, et Forêts Canada, pour reprendre leurs anciens noms – et même les organismes d'expansion régionale intervenant à l'échelle des exportations. En fin de compte, ce concept s'est avéré incontournable.

C'est ainsi que l'on a façonné les détails de ce qui allait être inclus dans le ministère et le portefeuille. L'autre volet du mandat était quelque chose qui manquait depuis l'époque difficile de l'ancien département d'État au Développement économique et régional (DEDER) qui avait même été mis sous silence durant l'administration de courte durée de M. Turner en 1984.

Deux importants dossiers ont dominé la politique économique au cours des années suivantes : le libre-échange et le déficit. C'est pourquoi, de concert avec les séances de négociations constitutionnelles des années 1988 à 1992, les meilleurs et les plus brillants esprits du pays avaient détourné leur attention des produits de première nécessité de la politique micro-économique.

Il n'y avait aucun marché pour le remodelage du DEDER, et le BCP n'avait pas voulu assumer le rôle de coordination. La solution quelque peu étrange a donc été de l'assigner à un nouveau superministère.

Nous étions d'emblée mis à l'épreuve. L'année 1993 avait produit trois premiers ministres et il était certain que le survivant préconiserait une politique économique sensée.

Je n'entrerai pas dans les détails de ce programme. Il suffit de dire qu'il était réussi car il avait porté une oreille attentive à la réflexion récente sur les sources de développement économique qui avaient pris de l'ampleur dans la direction générale de la politique, qui s'inspirait à son tour des meilleures idées de l'ICRA.

Ce programme adoptait une perspective réaliste quant aux instruments et aux ressources financières dont on pouvait tirer profit. Selon le programme, il était beaucoup plus important de se doter de bonnes lois et politiques d'encadrement que de fournir une aide financière.

D'après moi, les défis qui nous attendaient étaient de trois ordres. Je viens de parler des questions liées au regroupement de tout ce beau monde autour d'une politique d'expansion économique transversale. Un des éléments de ce plan entraînait le gouvernement fédéral dans des négociations avec les provinces sur un accord sur le commerce intérieur, projet difficile qui a préoccupé plusieurs de nos plus hauts fonctionnaires pendant une bonne partie de l'année suivante.

Le deuxième défi se situait à l'échelle du nouveau portefeuille et le troisième à celui du Ministère lui-même.

L'organisation du portefeuille a été relativement diversifiée : onze organismes, exerçant toutes leurs activités sans lien de dépendance au Ministère et désirant avoir un accès inconditionnel au ministre. Il s'agissait d'un défi plus théorique que concret, puisque le ministre, M. Manley, avait clairement déclaré être en faveur d'une approche ordonnée au portefeuille.

Un domaine nous a cependant donné du fil à retordre : les sciences. Voici brièvement les histoires de l'Observatoire de neutrinos de Sudbury (ONS) et du laboratoire de TRIUMF à Vancouver.

L'ONS était et demeure essentiellement une expérience unique. Destinée à détecter et à caractériser les neutrinos solaires dans leurs rares interactions avec une portion substantielle des réserves mondiales d'eau lourde, cette expérience menée au fond de la Mine Creighton devait permettre de régler quelques-unes des controverses fondamentales quant aux origines de la matière. Du sérieux! C'était et cela demeure de la recherche scientifique de très grande valeur.

Les coûts de construction de l'ONS augmentaient et le Ministère, de par son rôle de coordinateur central en matière de politique scientifique, a alors mis au point une solution. On a trouvé des fonds au sein du Ministère et du portefeuille et les subventions au monde de la physique canadienne ont été réduites pour les années à venir afin de contrebalancer les investissements dans l'ONS.

Le TRIUMF cherchait à obtenir du financement du gouvernement fédéral pour accroître son budget à la hauteur de ses coûts, ou davantage, dans le but de faire du laboratoire une source

hautement prolifique d'un certain type de particules nucléaires, une usine de kaons. Le budget annuel de TRIUMF était de 25 à 30 millions de dollars. Les nouvelles installations coûteraient 2 milliards en capital et le budget annuel d'exploitation s'établirait à 200 millions de dollars, selon les estimations du TRIUMF.

Le directeur de TRIUMF avait convaincu le premier ministre de la Colombie-Britannique et d'autres personnalités politiques de faire de ce projet un enjeu important en matière de relations fédérales-provinciales. Ce directeur avait même profité d'une visite de Kim Campbell pour lui offrir une plaque d'immatriculation portant l'inscription « Kaon Kim ».

Cette résolution comportait plusieurs éléments. Heureusement, un des meilleurs physiciens expérimentaux du monde, monsieur Alan Astbury, travaillait à deux pas, à l'Université de Victoria. Le Ministère a encouragé les universités associées au projet de l'engager en tant que nouveau directeur du TRIUMF et d'examiner l'avenir du laboratoire. Son mandat consistait à trouver des façons de mener de nouvelles recherches palpitantes en physique grâce à un budget fort semblable à celui dont le laboratoire bénéficiait auparavant.

Ses collègues et lui y sont brillamment parvenus, faisant du laboratoire un des chefs de file mondiaux dans l'étude des collisions radio-isotopiques. Encore une fois, la solution est venue surtout du portefeuille, en utilisant les fonds disponibles de DEO.

Au niveau du Ministère, il fallait relever un certain nombre de défis. En plus des rendements normaux qu'une fusion comme la nôtre aurait engendrés, nous nous trouvions dans une période de compression intense en matière de ressources. Si votre mémoire ne remonte qu'à l'examen des programmes de 1995-1996, vous ne savez peut-être pas que des compressions substantielles étaient à l'ordre du jour avant même cette période.

Deuxièmement, certains employés du nouveau ministère ne se sentaient pas à leur place. Face à ces deux défis, il fallait expliquer aux gens ce qui était en train de se produire et pourquoi. Ceux dont l'emploi avait été touché devaient en être avisés dans les plus brefs délais et être soutenus pour passer à la prochaine étape de leur vie. Quant à ceux sur qui le nouveau ministère allait se fier à l'avenir, ils avaient besoin d'être rassurés et de se rallier à une mission claire.

Entre la fusion et la révision de programmes, le plan envisagé concernait un Ministère qui compterait 26 % moins d'employés et qui ne disposerait que de 48 % des ressources financières de ses nombreux prédécesseurs.

De plus, le partage des compressions était particulièrement inégal. Des groupes comme l'Office de la propriété intellectuelle du Canada et la Gestion du spectre n'étaient pas inefficaces et finançaient leurs opérations en recouvrant des coûts. Des réductions budgétaires ou de personnel dans ces secteurs auraient nui à leur équilibre budgétaire au lieu de l'améliorer.

D'autres groupes comme le Bureau de la concurrence, Métrologie légale, le surintendant des faillites, le sous-registraire général adjoint et même le minuscule groupe de 30 personnes du Bureau de la consommation refusaient que l'on envisage de réduire leur taille.

Parallèlement, nous avons décidé par principe qu'à l'exception d'Entreprise autochtone Canada nous allions gérer nettement à la baisse les portefeuilles de subventions et contributions. Le coup est tombé avec une force véritablement disproportionnée sur le noyau historique du Ministère, les divisions du Secteur de l'industrie.

Les fusions et la réduction des ressources ont eu plusieurs conséquences. Il faut déplorer que de nombreux fonctionnaires compétents aient vu leur carrière prendre fin ou des tournures inattendues. Même si, avec le temps, les gens se sont construit un nouvel avenir, il y a eu inévitablement des pleurs et des grincements de dents, malgré nos tentatives pour accélérer la transition et la rendre aussi peu douloureuse que possible.

Sur le plan structurel, la fusion a mis en lumière certains problèmes d'inaptitude demeurés latents jusqu'alors.

Puisque l'examen du programme était axé sur les compressions des dépenses, nos inquiétudes à propos de l'ancien Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD) demeuraient vaines. Avoir eu raison ne change pas grand chose. On a mis fin au PPIMD, et, plus tard, on a créé Partenariat technologique Canada par nécessité.

Le problème de la cheville carrée dans un trou rond est plus intéressant. Le populisme des années 60 qui avait entraîné la création du ministère des Consommateurs et des Sociétés signifiait qu'une partie de notre héritage était un groupe relativement petit qui avait travaillé pour le mieux-être des consommateurs canadiens. Mais ils étaient 30 parmi 6 600 employés, et cette proportion ne reflétait pas bien l'équilibre entre les préoccupations des producteurs et celles des consommateurs. Tel était aussi l'avis de cette direction générale de petite taille qui se sentait assaillie.

À bien y réfléchir, on comprend que leur inquiétude était justifiée. La structure d'Ottawa favorise nettement les intérêts des producteurs canadiens, pas ceux des consommateurs. Nos ministères sectoriels, Industrie et Agriculture, Ressources naturelles et Agence spatiale, voire les conseils subventionnaires, se soucient avant tout des intérêts des producteurs.

Il en va de même des organismes de développement régional ou, en grande partie, de Développement des ressources humaines. Même le Bureau de la concurrence administre une loi qui est aussi soucieuse des intérêts des producteurs qu'elle l'est du principe fondamental de la juste concurrence pour les consommateurs. C'est dans l'intérêt des producteurs qu'on a notamment intégré les Communications à Industrie Canada.

Dans l'ensemble, on part de l'hypothèse qu'en veillant au commerce et à l'industrie, on créera un revenu et de nombreux emplois, et que c'est la voie royale vers le bonheur de l'humanité... ou du moins, la voie la plus directe qui s'offre au gouvernement fédéral.

Il y a eu, bien entendu, de nombreux coûts associés à la création du nouveau ministère d'Industrie Canada. Dans l'ensemble, toutefois, je suis toujours d'avis que le jeu en valait la chandelle.

De toute façon, il y aurait eu des changements. Aucun gouvernement n'aurait pu perpétuer l'immense déséquilibre entre les recettes et les charges qui caractérisait le Canada depuis deux décennies : il fallait réduire radicalement les dépenses. À commencer par les subventions à l'industrie, du moins celles que l'on ne risquait pas d'associer à des déficiences du marché ou à des aspects du paysage concurrentiel international. Encore faudrait-il les réviser fréquemment et avec rigueur pour s'assurer d'en avoir pour son argent, voire davantage.

Ce qui remplacerait les programmes de subventions de l'ancien ministère serait de deux ordres : des renseignements possibles à concrétiser sur le plan commercial et une loi-cadre améliorée.

Sur ce point, je crois que la théorie s'est avérée juste et que les résultats ont été satisfaisants au chapitre des programmes, même s'il reste du chemin à faire. La production, le regroupement et la présentation de renseignements pertinents sur le plan commercial aux entreprises canadiennes sont encore loin d'être aisées, surtout dans la mesure où la « pertinence » inclut parfois la notion de « confidentialité ». Mettre tout en vitrine, sur le Internet par exemple, ne favorise guère la création d'avantages concurrentiels.

Je crains, dans une certaine mesure, que l'idée qui sous-tendait la Division des politiques il y a dix ans se soit noyée dans la vague actuelle du cybergouvernement.

Si une loi-cadre est essentielle, elle ne peut jamais être réellement au point. Notre législation sur les brevets est-elle vraiment équilibrée lorsqu'il s'agit des produits pharmaceutiques? Il y a douze ans, nous avons abandonné l'octroi obligatoire de licences et avons prolongé la durée des brevets en échange de garanties d'investissements. Ces garanties ont été respectées au-delà des promesses, mais au prix de tests cliniques à répétition et d'une concentration régionale que l'on n'avait pas prévue.

Faut-il accorder des brevets pour des brins d'ADN dont on ignore la fonction? Pour des souris créées sur mesure? Pour des bébés sur mesure? Quelle attention doit-on accorder aux demandes des pays les plus pauvres, de ceux qui voient dans les projets de Disney ou de géants de l'industrie pharmaceutique des moyens de maintenir les populations sous leur emprise?

Tant que nous n'aurons pas répondu de façon convaincante à cette question, l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) sera absent des négociations commerciales multilatérales de l'Organisation mondiale du commerce de Doha et de toutes les étapes subséquentes de la libéralisation des marchés internationaux.

Nous avons encore trois ou quatre lois régissant les faillites, un record parmi les pays civilisés. Est-ce sensé? Les politiques sur la faillite et la concurrence demandent de façon accrue une

concertation et des décisions à l'échelle internationale. Le Ministère a essayé d'aborder ces questions à son niveau, mais elles sont liées, à une échelle plus vaste, à la place du Canada sur la scène internationale et à son rôle de chef de file. Dans tous ces domaines, le Ministère doit être à la barre.

De même, dans la mesure où Industrie Canada et les autres ministères sectoriels sont plus réalistes que leurs collègues du Commerce ou des Finances, ils devraient soumettre des propositions raisonnées sur les politiques commerciales et fiscales à ces derniers.

Nous n'avons pas besoin d'une foule d'experts sectoriels, mais ils doivent être compétents et aguerris. Ils devraient passer moins de temps à Ottawa et leurs processus de consultation devraient être bien ciblés et axés sur les résultats.

Ce ne sont pas les seuls débouchés qu'aura Industrie Canada dans les années à venir. En voici d'autres.

J'ai déjà mentionné la politique scientifique. On a assisté au cours de ces dernières années à une croissance des dépenses sans preuve suffisamment concluante de l'existence d'un plan global d'investissements. Est-il exact que les gains escomptés résident tous dans les domaines de la médecine et de la biotechnologie? Ces secteurs sont certainement prometteurs, mais il est clair qu'ils ont déjà bénéficié d'une portion équitable.

En matière de propriété étrangère, il est mal vu de parler de l'énorme glissement de propriétés vers des intérêts étrangers, en soi attribuable en bonne partie à une décennie de baisse de la valeur du dollar. De la puissante Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE), aujourd'hui l'ombre d'elle-même sous la forme d'Investissement Canada, il ne reste qu'une unité au sein d'Industrie Canada.

Nous vivons après tout dans une ère où un comité de la Chambre se prononce en faveur de la disparition des obstacles aux investissements étrangers dans les télécommunications et les médias, puisque ces entreprises manquent de capitaux. C'est un non-sens! Le problème de ces industries découle du surinvestissement démentiel qui a accompagné la bulle spéculative de la fin des années 1990 et du fait que les propriétaires actuels d'une telle quantité de fibres optiques et d'autres biens inutilisés ont besoin d'un plus grand bassin d'investisseurs.

Lorsque nous perdons les têtes pensantes et les gestionnaires d'entreprises importantes ou de secteurs entiers, nous perdons l'effet d'entraînement de leur siège social. L'index TSX du pétrole et du gaz a perdu plus de la moitié des entreprises inscrites depuis le début du siècle. Le secteur de la biotechnologie ne comprend aucune entreprise canadienne d'envergure mais uniquement de petites et moyennes entreprises dont le destin pourrait être d'être rachetées par des géants du secteur pharmaceutique le plus rapidement possible.

S'il est crucial de maintenir un certain niveau de propriété nationale – et je crois que ça l'est, que cela deviendra rapidement un enjeu politique : pensons aux entreprises en jeu à l'heure actuelle – comment faut-il réagir? Certainement pas avec les gros canons de l'AEIE, certainement pas en se

retirant des dispositions relatives au traitement national de nos traités commerciaux. Mais comment alors? Il y a quelques réponses possibles, mais une fois de plus, l'initiative doit venir de ce Ministère.

Il est possible d'entamer une réflexion interministérielle sur le développement sectoriel. Les leçons tirées par une industrie sont souvent appropriées à d'autres. Existe-t-il un forum interurbain où les professionnels du développement des secteurs d'Industrie Canada, du Conseil national de recherches du Canada (CNRC), d'Environnement Canada, d'Agriculture Canada et autres pourraient échanger leurs idées?

Une question sectorielle de longue date concerne le développement du secteur financier. Le ministère des Finances a tendance à se voir comme le régisseur de ce secteur plutôt que comme le promoteur de son développement. Toronto a perdu 30 000 emplois dans ce secteur à la fin des années 1980, et en a regagné 40 000 au début des années 1990. Le secteur financier est la principale industrie de la plus grande ville du pays.

Le Ministère et son ministre doivent maintenir une pression constante sur les provinces afin de rationaliser leur processus de réglementation des valeurs mobilières. Elles n'auraient guère été plus loin que la proposition actuelle d'un « passeport » sans la pression du fédéral. Il faudrait, au minimum, qu'elles mènent ce projet à terme, qu'elles le mettent en œuvre et qu'elles commencent à réduire leurs coûts.

Toujours à propos de la pression à exercer sur les provinces, le Ministère est souvent seul à défendre le libre-échange interne. Je ne crois pas voir de mon vivant des échanges et des investissements interprovinciaux aussi libres que le veut la tendance mondiale, mais nous assistons tout de même à un début hésitant, et le combat doit se poursuivre.

La Constitution est du côté du gouvernement fédéral sur ce point, et je suis ravi de voir les tribunaux reconnaître que les principes fixés dans l'accord actuel permettent un minimum d'interprétation.

Finalement, les politiques fédérales vont-elles enfin protéger adéquatement le consommateur? Cela tient même de la bonne politique industrielle. Après tout, seuls les consommateurs les plus exigeants peuvent inciter les producteurs à faire preuve de vigilance, à se tenir prêts à conquérir le reste du monde au pied levé.

Pour revenir au début, quelles ont été les réalisations du Ministère au cours de la dernière décennie? Et parmi les occasions dont je viens de parler, quelles ont été et quelles seront celles qui se seront le mieux concrétisées dans la structure réorganisée de 1993? Je crois que les faits parlent d'eux-mêmes.

Un ministère qui a autant de responsabilités politiques peut axer ses priorités sur autre chose que la fierté organisationnelle. Il peut rassembler les multiples talents nécessaires pour effectuer les analyses et mettre en œuvre les réformes. Il peut donner l'exemple à d'autres ministères



sectoriels aux prises avec des problèmes analogues et à ceux que préoccupe le développement régional.

Si nous n'avions pas mis sur pied un superministère et un portefeuille d'envergure pour atteindre ces objectifs, il aurait fallu attribuer ces fonctions à quelque nouvelle vague d'organismes centraux.

Nombre d'autres défis attendent le Ministère. Mais je ferais mieux de m'arrêter ici puisque ma tâche consistait à parler des conditions qui prévalaient il y a dix ans. Pas de celles de l'an prochain.

Merci de m'avoir donné l'occasion de m'adresser à vous.