

Jeanne Kirk Laux

Automne 1987

“La privatisation
des sociétés d’État
au Canada.”

LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES
CHICOUTIMI, QUÉBEC
<http://classiques.uqac.ca/>



<http://classiques.uqac.ca/>

Les Classiques des sciences sociales est une bibliothèque numérique en libre accès développée en partenariat avec l'Université du Québec à Chicoutimi (UQÀC) depuis 2000.

UQAC

<http://bibliotheque.uqac.ca/>

En 2018, Les Classiques des sciences sociales fêteront leur 25^e anniversaire de fondation. Une belle initiative citoyenne.

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf, .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
[LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.](#)

Un document produit en version numérique par Réjeanne Toussaint, bénévole,
Chomedey, Ville Laval, Qc. courriel: rtoussaint@aei.ca.
[Page web](#) dans Les Classiques des sciences sociales :
http://classiques.uqac.ca/inter/benevoles_equipe/liste_toussaint_rejeanne.html
à partir du texte de :

Jeanne Kirk Laux

“La privatisation des sociétés d’État au Canada.”

In revue **Interventions économiques pour une alternative sociale**,
L’ÉTAT EN QUESTION #2, pp. 157-172. Montréal : Revue
Interventions économiques pour une alternative sociale, no 18,
automne 1987, 272 pp.



Courriel : Diane-Gabrielle Tremblay : Diane-Gabrielle.Tremblay@teluq.ca
Professeure^[L]_[SEP]École des sciences de l'administration
Université TÉLUQ
Tél :^[L]_[SEP]1 800 665-4333 poste : 2878

Police de caractères utilisés :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008
pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5” x 11”.

Édition numérique réalisée le 18 mai 2022 à Chicoutimi, Québec.



Jeanne Kirk Laux

"La privatisation des sociétés d'État au Canada.."



In revue *Interventions économiques pour une alternative sociale*, **L'ÉTAT EN QUESTION #2**, pp. 157-172. Montréal: Revue *Interventions économiques pour une alternative sociale*, no 18, automne 1987, 272 pp.

Note pour la version numérique : La numérotation entre crochets [] correspond à la pagination, en début de page, de l'édition d'origine numérisée. JMT.

Par exemple, [1] correspond au début de la page 1 de l'édition papier numérisée.

[157]

No 18. **L'ÉTAT EN QUESTION #2**
DOSSIER

**“LA PRIVATISATION
DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT
AU CANADA.”**

Jeanne Kirk LAUX

La privatisation est devenue politique officielle avec l'élection d'un gouvernement conservateur à Ottawa, en septembre 1984. Comme le déclara laconiquement le ministre des Finances « les sociétés de la [158] Couronne qui ont une valeur commerciale, mais ne répondent plus aux objectifs de la politique publique, seront vendues. »¹ De fait, jusqu'à présent (février 1987) le gouvernement fédéral s'est départi de la plupart des actifs qu'il détenait dans la Corporation de développement du Canada, et a vendu les sociétés aéronautiques De Havilland et Canadair ; l'usine d'armements, les Arsenaux canadiens ; la compagnie de transport maritime, la Société des transports du Nord ; la société de télécommunications internationales, Téléglobe Canada ; et l'ancienne coopérative des pêcheurs au Québec, Pêcheries Canada Ltée.

La vente des sociétés d'État fait d'emblée partie d'un mandat plus large que les Conservateurs ont défini dans leur *Exposé économique et financier*, où il ne s'agit pas seulement de réduire la dette publique et de relancer la croissance économique, mais aussi de « redéfinir le rôle de l'État. »² Cette remise en question du rôle de l'État dans l'économie, et plus spécifiquement du rôle de ses entreprises commerciales, ne

¹ Canada, Ministère des Finances, *Discours sur le budget*, (23 mai 1985), p. 11.

² *Ibid.*, p. 3.

relève évidemment pas d'une démarche qui est propre au Canada seulement. Comme le signale le rapport du Comité sur la privatisation au Québec « La privatisation des sociétés d'État est devenue, en l'espace de quelques années un phénomène politique généralisé dans la plupart des pays industrialisés. » Pourtant, les fondements de cette politique ne reposent pas, comme l'affirme ce même comité, « sur les carences structurelles des sociétés d'État »³, mais plutôt sur les carences d'un mode de régulation face aux transformations (dite « crise ») des conditions d'accumulation à l'heure actuelle. Précisons notre thèse générale avant de faire l'analyse du dossier des privatisations effectuées par Ottawa qui est l'objet principal de notre article.

Privatisations — tendances générales

De tous les côtés, c'est certain, les gouvernements européens et canadiens sont en train d'effectuer d'importants réaménagements de leur secteur public commercial. Pour les uns — adeptes du néolibéralisme — il s'agit de vanter une idéologie de l'État minimum ; pour les autres — sociaux-démocrates — il s'agit de se justifier en évoquant les contraintes budgétaires. Concrètement, cependant, on observe la mise en vente de sociétés d'État — parfois directement, le plus souvent par la cession d'une partie des actifs — et la fermeture d'entreprises publiques (souvent filiales de holdings d'État) qui réalisent des pertes.⁴ Plutôt que de dénationalisation en bloc, c'est d'un processus complexe de rationalisation qu'il faudrait parler. Comme

³ Gouvernement du Québec, Ministère des Finances, *De la Révolution tranquille... à l'an deux mille*, Rapport du Comité sur la privatisation des sociétés d'État, présenté à M. Pierre Fortier, Ministre délégué à la privatisation (juin 1986).

⁴ On trouve de bons résumés des divers programmes de privatisation européens et japonais dans A. Barbe et al., *Dénationalisations* (Paris : Economica, 1986) et « Privatization of Public Enterprise, a European Debate », numéro spécial des *Annals of Public and Cooperative Economy*, vol. 57, n° 2, (avril-juin 1986).

nous l'avons déjà montré,⁵ cette rationalisation s'inscrit, au Canada comme ailleurs, dans un processus d'adaptation du secteur public aux nouvelles exigences du développement capitaliste : (i) les sociétés dites nationales affrontent la concurrence au sein [159] d'une division internationale du travail qui a été radicalement modifiée à la suite de la récession et des réalignements industriels, (ii) les gouvernements se contraignent à des choix difficiles dans la conduite de leurs politiques économiques et sociales pour faire face aux compressions budgétaires et aux vociférations intolérantes des milieux d'affaire à l'égard de la dette publique.

Les programmes dits de privatisation, sauf en Grande-Bretagne⁶, ont surtout pour objet la restructuration d'une partie du secteur public, le secteur public industriel et commercial.⁷ C'est lui qui a connu, dans les conditions particulières des années 60 et 70, la plus grande extension, que ce fut par la « filialisation » ou par de nouvelles nationalisations. Pendant cette période on remarque, à la suite de Stuart Holland,⁸ un changement d'approche à l'égard du secteur public industriel : l'État encourage ses entreprises à être concurrentielles et les incite à respecter les normes du marché (entre autres pour faciliter l'octroi de prêts bancaires) tout en prenant en charge des grandes compagnies nationales secouées par la concurrence internationale.⁹

⁵ Jeanne Kirk Laux, « Virages du capitalisme d'État au Canada », dans *Néo-Conservatisme et restructuration de l'État* (Montréal : Presses de l'Université du Québec, 1986), sous la direction de Lizette Jalbert et Laurent Lepage, p. 161-181.

⁶ Voir l'article de Mike Williams dans ce même numéro. Notre analyse de la privatisation anglaise se trouve dans « La privatisation : quel avenir pour les sociétés d'État ? » *Perspectives internationales*, n° 2, (1986), p. 3-12.

⁷ L'extension du secteur public industriel par voie des filiales est documentée par Lucien Rapp, *Les Filiales des entreprises publiques* (Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1983).

⁸ Stuart Holland, « Europe's New Public Enterprises », in Raymond Vernon, ed., *Big Business and the State* (Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1974), p. 25-42.

⁹ Pensons à Rolls Royce ou British Leyland en Angleterre ; la création d'Aérospatiale et la prise de participation dans Dassault en France ; la formation du holding Statsforetag en Suède ; ou l'impressionnante extension par filialisations de VEBA en Allemagne.

La généralisation des politiques de privatisation/restructuration relève, nous semble-t-il, d'une logique à la fois économique (accumulation) politique et idéologique (légitimation) qui dérive des contraintes d'adaptation des économies nationales aux réalités nouvelles d'une économie mondiale en émergence. La mondialisation du capital constitue maintenant une donnée de l'économie politique, devenue on ne peut plus évidente, même aux politiciens, après les confusions et réalignements de la « crise ». Pour atteindre dans le cadre de l'État-nation le seuil critique d'investissement qui assure les emplois, les revenus, et bien entendu, les votes nécessaires à sa survie au pouvoir, chaque gouvernement doit se montrer bon gestionnaire. Aussi cherche-t-il par ses politiques à favoriser la percée des firmes nationales sur le marché mondial et à attirer le capital international en instaurant des conditions « compétitives » (sur le plan social, le plus souvent répressives et régressives) tout en conjurant au niveau du discours, le fantasme néo-libéral du retour au marché. En ce qui concerne sa propre participation dans la production, l'État entrepreneur/actionnaire reste très présent, mais brandissant la bannière de la rentabilité et la compétitivité, il favorise maintenant des formes d'intervention plus souples (holdings, entreprises mixtes, etc.). Ces formes nouvelles d'intervention offrent des possibilités d'accès à un financement extérieur et ont l'avantage de fournir une plus grande flexibilité, puisqu'elles sont souvent hors de la portée de la surveillance parlementaire.

Partout donc l'État cherche à se faire concurrentiel.¹⁰ Au Canada, cette tendance a commencé à s'exprimer dans les années 1970. Aux origines du programme formel de privatisation actuel, nous retrouvons deux éléments : d'une part, l'affinement par le parti conservateur d'une idéologie qui reprendra à son compte les thèses du néolibéralisme ; et d'autre part les pratiques du gouvernement libéral face à une récession dont les effets sont [160] venus remettre en question le rôle traditionnel des sociétés d'État. Nous nous proposons donc de revoir ces deux sources de la politique actuelle avant d'examiner de près les conditions de la mise en vente des sociétés et de repérer ainsi les bénéficiaires du programme de privatisation.

¹⁰ Voir l'élaboration du concept « d'État concurrentiel » par François Houle dans ce même numéro.

Les sociétés d'État au Canada

Les historiens et les économistes ont toujours insisté sur le rôle actif de l'État fédéral dans la structuration du développement économique. Cette présence active de l'État a souvent été interprétée comme une nécessité géopolitique face à l'expansionnisme du marché américain et en raison des difficultés (superficie, climat, finances) d'assurer l'infrastructure nécessaire à la colonisation et au développement de l'Ouest canadien. Cependant, à quelques exceptions près, la création des sociétés d'État est un phénomène d'après guerre, plus précisément d'après 1960. Les exceptions sont bien connues : le Canadien national dont l'origine (1919) est liée aux déboires des compagnies de chemin de fer sur les marchés financiers britannique ; Air Canada et Radio-Canada qui seront créés pour des raisons surtout culturelles et politiques de « nation building » dans les années trente ; et bien sûr, il y a les sociétés d'État (une trentaine) qui seront mises en place pendant la deuxième guerre mondiale par le ministre dirigiste C.D. Howe, afin d'assurer la coordination des approvisionnements et dont quelques-unes (telles Eldorado Nucléaire ou Poly-sar) seront maintenues. C'est surtout à partir de 1960 que le secteur public commercial fédéral prendra de l'importance — 58 % des sociétés dites de la Couronne date de 1960 ou après.¹¹ Mais plus que le nombre de ces sociétés, c'est l'orientation stratégique qui sera donnée à certaines d'entre elles qui est le point important. Ainsi en sera-t-il de la Corporation du développement du Canada (1971) dont l'objet était de promouvoir le contrôle des investissements par les intérêts canadiens ou encore Petro-Canada (1975) conçue pour assurer une sécurité énergétique nationale dans une industrie à dominance multinationale. Dans d'autres cas encore, les sociétés d'État trouveront leur origine dans la situation d'urgence politique provoquée par la décision d'une firme multinationale en restructuration d'abandonner son site de production au Canada. Ainsi en serait-il de la nationalisation, à titre intérimaire

¹¹ John W. Langford and Kenneth J. Huffman, « The Uncharted Universe of Federal Public Corporations », in J.R.S. Prichard, ed., *Crown Corporations in Canada* (Toronto : Butterworth, 1983), p. 274. Pour les thèses sur l'interventionnisme de l'État fédéral on consultera les ouvrages de Alexander Brady, Hugh Aitken, James Corry et Hershel Hardin.

disait-on, de Devco (compagnie minière en Nouvelle-Écosse), de Canadair et de De Havilland.

Quelle importance attribuer à ce secteur public commercial à la veille des privatisations ? Nous pouvons citer le premier ministre Trudeau :

Les sociétés d'État sont impliquées de façon centrale dans notre développement économique [161] par les activités dans les secteurs industriel, financier et des services ; elles déploient des avoirs de quelque 40 \$ milliards, reçoivent des revenus chaque année qui dépassent 7 \$ milliards et emploient plus de 200 000 Canadiens dans toutes les régions du pays.¹²

N'exagérons rien, cependant. Parmi les 67 sociétés d'État et leurs 128 filiales qui appartenaient au gouvernement fédéral au mois de mars 1984 (nous ne comptons pas les vastes *holdings* de la Corporation du développement du Canada, déjà transformée en entreprises mixtes après les placements en bourse) nous trouvons des services publics comme la Société canadienne des postes ou des sociétés responsables de la gestion d'infrastructure comme la Société canadienne des ports. Aussi certaines sociétés incluses dans la liste officielle sont en fait inactives¹³ Enfin, la moitié des actifs répertoriés appartiennent à des institutions financières comme la SCHL dans le domaine du logement/hypothèque, la SCA dans le secteur agricole, la SEE dans le domaine du financement des exportations, par surcroît souvent administrées par des ministères dans d'autres pays. Mais malgré ces réserves, il ne faut pas sous-estimer le rôle des sociétés d'État véritablement commerciales, c'est-à-dire, celles qui affrontent la concurrence et qui sont appelées à s'autofinancer. Sur la liste des 500 plus grandes entreprises industrielles du pays répertoriées par le *Financial Post* figurent (en 1985) 32 sociétés d'État, dont 16 sont la

¹² Gouvernement du Canada, Bureau du Premier Ministre, « Policy Statement » (28 juin 1982), p. 1. Notre traduction.

¹³ La liste est publiée à chaque année dans le volume III des *Comptes publics* du gouvernement du Canada — Président du Conseil du Trésor, *Rapport annuel au Parlement sur les sociétés de la Couronne et autres sociétés en coparticipation avec le gouvernement canadien*, 1985 (Ottawa : Ministre des approvisionnements et services, 1985).

propriété à part entière du gouvernement fédéral et 22 sociétés dont au moins 10% des actions est détenu par l'un des paliers de gouvernement. Cette présence du capital étatique canadien n'est pas négligeable surtout si l'on considère la forte proportion de firmes étrangères sur cette liste (52 les 100 premiers). Il ne faut donc pas se surprendre de voir la nouvelle ministre à la privatisation, Madame McDougall (nommée en 1986), insister sur le fait que « Many of the larger (state) corporations engage taxpayers' resources to compete directly with the private sector » et faire ainsi écho des plaintes des hommes d'affaires qui, tel Paul Martin Jr, ne manquent pas d'observer que « si poussée vers les profits il y a de la part de la Couronne au nom de l'efficacité, celle-ci débouche sur une concurrence déloyale avec le secteur privé. » ¹⁴

Origines du programme de privatisation du parti conservateur

À la recherche des origines de factuel programme de privatisation, c'est à l'année 1979 que nous devons remonter et aux initiatives prises par le parti conservateur au moment de son bref séjour au pouvoir sous Joe Clark. Le conseiller principal de M. Clark, James Gillies, qualifiait de « néo-conservatrice » [162] sa philosophie, considérant qu'il fallait renverser 40 ans de surconcentration de pouvoir dans l'appareil d'État. ¹⁵ Plus concrètement, toutefois, c'est au ministre Sinclair Stevens à qui reviendra la tâche de créer un Secrétariat à la privatisation sous l'égide du Conseil du Trésor et d'engager des conseillers financiers pour évaluer plusieurs sociétés en vue de les vendre. La liste de vente affichée en septembre 1979 comprendra Canadair, De Havilland, Eldorado Nucléaire et la Société des transports du Nord.

¹⁴ Office of the Minister of State (Privatization), « Speaking Notes for the Honourable Barbara McDougall to the Canadian Chamber of Commerce », Vancouver, 16 septembre 1986, p. 5 ; et Paul E. Martin, President and Chief Executive Officer, the CSL Group Inc., « Random Remarks on Crown Corporations », Address to the Canadian Highway Transport Lawyers' Association Annual Convention, Montréal, 2 décembre 1983, p. 13.

¹⁵ « Neoconservatism : some elderly political theories, attractively spruced up », *Globe and Mail*, 27 août 1979, p. 1.

« We are determined, » dira-t-il alors, « to get the federal government out of ordinary business and commercial operations and hand them over to private enterprise where they belong. »¹⁶ Entretemps, pourtant, la proposition clé de M. Clark pendant la campagne électorale — la privatisation de Petro-Canada — butera sur la réaction hostile d'un public convaincu, selon les sondages, de la valeur symbolique que pouvait représenter d'un point de vue national cette société. Qui plus est, non seulement le Conseil des ministres était partagé sur cette question, mais le Groupe d'étude mis en place par le ministre de l'Énergie avait été incapable de repérer un acheteur. La recommandation de ce groupe de distribuer gratuitement les actions de Petro-Canada dans le public n'a pas eu, on le sait, le temps de se réaliser. Elle souleva tout de même de fortes objections de la part des partis d'opposition¹⁷ On peut dans ce cas parler d'erreur politique, mais malgré tout, derrière cette démarche se trouve un programme et une idéologie en germe qui seront ressuscités dans la conjoncture plus propice de 1984.

Pourquoi propice ? C'est qu'en plus des considérations communes à tous les pays capitalistes industriels (approfondissement de la crise économique, politisation des déficits, érosion de la légitimité du modèle keynésien, résurgence du néolibéralisme « glamorisé » par les deux stars Reagan et Thatcher, etc.) on peut commencer à percevoir au Canada une remise en question du rôle des sociétés d'État par le parti libéral lui-même à partir de 1981. D'une part, les libéraux prennent alors leur distance de leurs propres politiques interventionnistes. Vantant les mérites des normes d'efficacité du marché et proposant la vente de certaines sociétés d'État, les libéraux permettront ainsi aux conservateurs de se déculpabiliser du sentiment de trahir une tradition de rôle actif de l'État fédéral. Et d'autre part, ils mettent en place les

¹⁶ Cité dans « Crown firms for sale : Tories draw up list », *Toronto Sunday Star*, 12 août 1979, p. A10.

¹⁷ « Clark Will Sell Petro-Canada », *Canadian News Facts* (1979), p. 2183-84 ; « Group to Study Petrocan Sale », *Ibid.*, p. 2189 ; « Petrocan Share Giveaway Proposed », *Globe and Mail*, October 19, 1979, p. 1. Larry Pratt situe cette politique dans « Petro-Canada », in Allan Tupper et G. Bruce Doern, *Public Corporations and Public Policy in Canada* (Montréal : IRPP, 1981), p. 138-141.

mécanismes qui faciliteront ultérieurement la privatisation des sociétés. Ce sera notamment le cas du holding de la CDIC.

Devant les difficultés financières des grandes compagnies comme Massey Ferguson ou Dôme Petroleum, devant l’échec — après la deuxième chute des prix du pétrole — d’une politique industrielle fondée sur les mégaprojets, et devant les cris de la presse à la suite des révélations sur les pertes énormes subies par Canadair, il s’imposait de reconsidérer le rôle de l’État investisseur. Il reviendra à Maurice Strong ¹⁸, éminent libéral et ancien Président de Power Corporation et de Petro-Canada de trouver une solution. La formule consistera à [163] recycler le capital placé dans la Corporation de développement du Canada, de moins en moins susceptible d’être un instrument de politique étant donnée la participation devenue minoritaire du gouvernement et l’indépendance manifeste des directeurs, en transférant les fonds à un nouveau holding, la CDIC, qui devait regrouper sous sa direction plusieurs sociétés publiques du secteur commercial. Les privatisations n’étaient pas exclues. Selon Strong on ne pouvait plus se permettre d’être dogmatique dans un contexte d’ouverture de l’économie canadienne et de transformation de l’économie mondiale :

CDIC could meet the need for a commercial investment management capability... to help manage some of the existing government investments, including those for which divestment by government through sale of its interests or merger with private corporations may be a desirable alternative. ¹⁹

¹⁸ Maurice F. Strong, « Government Private Sector Relations in Canada—the federal government as investor in business », James Gillies Alumni Lecture, York University, Toronto, 23 mars 1983, p. 6. Strong s’est laissé prendre par le vent conservateur en automne 1984 quand il s’est déclaré persuadé, d’après son expérience avec la CDIC et Petro-Canada que les sociétés d’État industrielles « should be the exception rather than the rule for Canada... the principal emphasis now should be on divestment and privatization. » Strong, « The Necessary Private-Public Mix », *Options politiques* (novembre 1984), p. 9, version anglaise.

¹⁹ CDIC, *Rapport annuel* 1983 ; Canada, Ministre d’État, « Déclaration du Sénateur Jack Austin », Conférence de presse, Corporation de développement des investissements du Canada, le 20 mars 1984, p. 2.

La CDIC annoncera en 1983 son intention de vendre Eldorado et, après que le gouvernement eut reconsidéré sa politique en matière de télécommunications, de passer à la privatisation de Téléglobe. (CDIC avait déjà annoncé officiellement la vente de ses actions de la CDC.) Pendant la campagne électorale de 1984, ce sera au tour du sénateur Austin, l'un des architectes du Programme énergétique national et ministre responsable de la CDIC, d'insister que cette société d'État « sera jugé en partie par le succès de la privatisation d'actifs qui n'ont plus de raison d'appartenir au gouvernement. »²⁰ En mars de la même année, le Conseil des ministres approuvera la mise en vente de la Société des transports du Nord pour ensuite la soumettre à une évaluation pour déterminer son prix optimal.²¹ Le ministre Donald Johnston, candidat au leadership, proposera de son côté la vente des sociétés Canadair et De Havilland et la privatisation des opérations de détail de Petro-Canada. Selon M. Johnston, « we should not displace private sector capital except in the national interest. »²² Bien que certains membres du gouvernement, en particulier Jean Chrétien, aient contesté ce point de vue, on ne peut que constater la dislocation du consensus au sein du parti libéral sur la permanence des sociétés de la Couronne. Le terrain d'une politique flamboyante de privatisation dans le contexte de « renouveau économique » qui sera celui du parti conservateur, était bien préparé !

Discours et pratiques du gouvernement Mulroney

En vue des élections de 1984, le parti conservateur mettra en place un Groupe de travail chargé de revoir la question des sociétés d'État. L'une des questions posées était la suivante : comment réduire la taille du secteur public — l'objectif [164]visé — sans soulever de controverses politiques ? La stratégie devrait suivre deux trajectoires

²⁰ *Idem.*

²¹ « Government approves sale of transport firm », *Globe and Mail*, 3 mars 1984.

²² « Rivals criticize Johnston pitch to sell Crown corporation », *Globe and Mail*, 9 avril 1984.

selon le rapport final. D'une part, il fallait soumettre les sociétés d'État à la « discipline du marché » en insistant, par exemple, sur un ratio donné de rendement du capital, ce qui aurait pour effet d'obliger celles-ci à rationaliser leurs activités. D'autre part, il fallait se départir des sociétés qui n'avaient plus de mission socio-politique précise. Afin d'éviter une réaction négative du public (on prévoyait qu'une majorité des Canadiens s'opposerait à une politique de privatisation) il était nécessaire, selon le Groupe de travail d'agir vite dès l'arrivée au pouvoir et de choisir comme première cible les compagnies sans valeur symbolique évidente. Comme exemples précis sont donnés la Société des transports du Nord, Téléglobe, Eldorado, Canadair, De Havilland et les actifs de la CDC. ²³

Suite aux élections, en octobre 1984, c'est de nouveau M. Stevens (cette fois-ci ministre de l'Industrie) qui annonce le programme de privatisation. Il indique les cinq compagnies repérées par le Groupe de travail et procède à leur évaluation. La rapide mise en vigueur de cette politique était possible puisque toutes étaient sous le contrôle de la CDIC. Rappelons que le budget de cette dernière était autonome de celui du ministère et la législation permettait la vente des filiales sans avoir à passer par le Parlement. ²⁴ Certains ministres ne voyaient pourtant pas d'un bon œil les initiatives du style cavalier seul de M. Stevens ni l'apparente absence de politique élaborée, rattachée aux objectifs plus larges du renouveau économique. Aussi, pour les satisfaire, un Groupe de travail, composé uniquement de ministres, sera mis en place au printemps 1985, sous la direction du Président du Conseil du Trésor, Robert de Cotret, avec pour mandat de coordonner les ventes. L'annonce en est faite par le ministre des Finances lors de son discours sur le budget au mois de mai et la simple vente de quelques sociétés déjà indiquées par les libéraux se transformera en politique grandiose de privatisation et de redéfinition du rôle de l'État. Les conservateurs rebaptisent le tout en l'arrosant de slogans chers au

²³ « Summary of the Task Force's Final Report Recommendations ».

²⁴ Chambre des Communes du Canada, 2^e session, 32^e législature, 1983-84, Loi C-25 concernant la CDC, la CDIC et certaines autres sociétés et corporations, S 39. (1). Téléglobe fait exception. Ayant été incorporé par un statut spécial, cette société n'était pas formellement une filiale de la CDIC.

milieu d'affaires. Ainsi selon Robert de Cotret, Président du Conseil du Trésor et du Groupe interministériel responsable de la privatisation :

La privatisation... réduira le rôle du gouvernement et laissera l'initiative au secteur privé ; elle améliorera le rendement du marché et l'allocation des ressources ; elle améliorera le rendement des firmes grâce à la discipline du marché et à la réduction des entraves politiques et bureaucratiques... » ²⁵

Ce discours officiel est tout à fait conforme au discours du secteur privé. Le mémoire sur les sociétés d'État présenté par la Chambre de Commerce du Canada en mai 1985 à M. de Cotret nous en fournit la preuve éloquente. Selon la Chambre de Commerce, il y aura toujours des raisons d'État comme la défense nationale ou la régulation des monopoles [165] pour justifier la création de sociétés d'État. Mais, considérant que le Canada est une société de marché et que « Two of the fundamentals of such a society are the right of individuals to acquire, use and dispose of property ("property rights") and the market System as the method of allocating goods and services ("the market System") », chaque fois que l'interventionnisme de l'État nuit à l'un ou à l'autre de ces fondements, il est nécessaire d'apporter des corrections et de restaurer l'emprise du marché. Les sociétés d'État sont l'exemple par excellence d'une distorsion du marché. La Chambre propose en conséquence de restructurer systématiquement le secteur public commercial, se préoccupant surtout d'éliminer des sociétés d'État qui, comme elle le dira, « compete directly with the private sector. » ²⁶

Maintenant que les conservateurs ont mis en œuvre leur politique de privatisation, les sociétés indiquées par M. Stevens à l'exception d'Eldorado Nucléaire ayant toutes été vendues, cherchons à savoir qui bénéficie de la privatisation. Jusqu'à présent, le gouvernement fédéral a favorisé une modalité de privatisation, la vente en bloc à un acheteur privé unique par voie d'appel d'offres. Cette modalité, à la différence des placements en bourse, permet au gouvernement d'adjuger les offres non seulement en fonction du prix mais en fonction de la satisfaction

²⁵ Président du Conseil du Trésor, *Rapport annuel*, 1983-84, p. iv (traduit de l'anglais).

²⁶ Chambre de Commerce du Canada, « Submission on the Commercialization of Crown Corporations » à l'honorable Robert de Cotret, Président du Conseil du Trésor (mai 1985), p. 7 et 34. Il est intéressant de constater que le groupe de travail (de la Chambre) sur les sociétés d'État qui a préparé ce rapport a été mis sur pied à la suggestion du gouvernement libéral (Bureau du Contrôleur général) en février 1984.

des conditions qu’il impose. La décision ultime a été prise à chaque fois par le Conseil des ministres non sans avoir reçu auparavant, par l’entremise du Ministre de la privatisation, les recommandations de la CDIC dont le conseil d’administration avait mis sur pied à cette fin un comité de privatisation composé d’hommes d’affaires. Ce comité avait lui-même été conseillé dans l’arbitrage des offres par des maisons de courtiers telle Burns Fry.²⁷ L’acquisition par un seul acheteur (au lieu d’une diffusion du contrôle à une masse de petits investisseurs anonymes) crée après la vente un interlocuteur privilégié avec qui les hauts fonctionnaires ou les politiciens peuvent plus facilement s’entendre pour que la privatisation soit une réussite. Mais qui sont donc les acheteurs ? Examinons de près le dossier de la privatisation société par société.

(i) La Société des transports du Nord :

date de vente : 16 juillet 1985 ;

prix de vente : 27 \$ millions ;

acheteur : un consortium de deux sociétés — Inuvialuit Development Corporation et Nunasi Corporation — à 100 % propriété de peuples autochtones, les Inuits du nord-ouest ; leurs communautés sont desservies depuis 40 ans par cette compagnie de transport maritime.

²⁷ L’inévitable exception à la modalité de vente en bloc des sociétés était la CDC dont le gouvernement, actionnaire minoritaire, a disposé de ses actions par un placement en bourse. Le nouveau président de la CDIC recruté du secteur privé par le gouvernement conservateur pour mettre en œuvre la politique de privatisation était M. Paul Marshall. Il vient de retourner à ses fonctions de PDG de Westmin Resources (Calgary) et Président de Brascade Resources.

(ii) Arsenaux canadiens :

date de vente : 2 décembre 1985 ;

prix de vente : 92.2 \$ millions ;

acheteur : le groupe SNC de Montréal (ingénierie ; propriété de ses employés ; rang 318 dans le *Financial Post 500*).

(iii) De Havilland :

date de vente : 31 janvier 1986

[166]

(accord en principe signé le 2 décembre 1985) ;

prix de vente : 90 \$ millions ;

acheteur : Boeing Company de Seattle, société américaine d'aéronautique et d'armements, dont la filiale, Boeing of Canada Ltd est située à Winnipeg.

(iv) Pêcheries Canada Inc. :

date de vente : 18 avril 1986 ;

prix de vente : 5 \$ millions ;

acheteur : Purdel, une coopérative agro-alimentaire québécoise.

(v) Canadair :

date de vente : 18 août 1986 ;

prix de vente : 120 \$ millions ;

acheteur : Bombardier inc. de Montréal, société d'équipement de transport, 65 % propriété des Entreprises de J.A. Bombardier ; rang 138 dans le *Financial Post 500*.

(vi) Actions de la Corporation du développement du Canada :

date de vente : 21 août 1985

(deuxième tranche septembre 1986) ;

prix de vente : 21.8 millions d'actions, 264.5 \$ millions ;

acheteurs les plus importants : Groupe Edper de Toronto (Bronfman) par l'intermédiaire de Noranda, rang 26 *Financial Post* 500 {13 %} et du Royal Trust (2 %). Le gouvernement fédéral retient 14 % et le droit de nommer 5 des 21 administrateurs.

(vii) Téléglobe Canada :

date de vente : 31 mars 1987 (accord de principe annoncé le 11 février 1987) ;

prix de vente : 488.3 \$ millions ;

acheteurs : Memotec Data inc. de Montréal, petite société d'électronique et informatique sous contrôle d'Altamira Capital Corp. (25 %) et Novacap Investments Inc. (15 %), sociétés d'investissements elles-mêmes créatures d'un conglomérat d'investisseurs des secteurs publics et privés.

À l'examen de cette liste ²⁸ il est évident que la première hypothèse selon laquelle ce serait le capital monopoliste qui aurait bénéficié des privatisations est bien trop simple. L'expérience concrète vient reconfrmer la validité des analyses de Jorge Niosi sur les grandes sociétés d'État au Canada : elles « sont loin de servir exclusivement les intérêts du secteur monopoliste. » ²⁹ Les contradictions spécifiques au

²⁸ Cette liste pourrait inclure la vente des actifs du gouvernement dans la mine Nanisivik au grand nord. Mais puisque la part de l'État n'a jamais dépassé 18 % nous ne la considérons pas une privatisation équivalente aux autres. Les actifs en question ont été rachetés pour 6 \$ millions en octobre 1986 par la société multinationale MRI, actionnaire majoritaire.

²⁹ Jorge Niosi, *La bourgeoisie canadienne* (Montréal : Boréal Express, 1980), chapitre 4 : « Le contrôle du capitalisme d'État ». Niosi évoque par exemple le développement inégal qui donne naissance aux coalitions de classes régionales ; ou encore le caractère tardif et dépendant du développement

capitalisme canadien font que l'interventionnisme de l'État exprime plutôt des rapports de forces complexes. Les privatisations sont jusqu'à présent le miroir de la composition de classes multifilières au Canada. On y voit reflétés : les coopératives de petits producteurs ; le capital international (américain) ; le capital financier ; et le capital industriel. Il y a en plus des alliances du capital étatique et privé. Ainsi, en est-il des deux sociétés d'investissements qui se sont portées acquéreuses de Téléglobe. Nous retrouvons derrière elles des fonds de pension de sociétés d'État fédérales (CN, CBC, Air Canada), les sociétés d'État provinciales (Caisse de dépôt ; SGF ; Ontario Hydro) et du grand capital national privé (Bell Canada ; la Banque Nationale, Laurentian Group).³⁰ Si une fraction semble davantage favorisée [167] ce serait le capital industriel canadien-français, dont le groupe SNC. Déjà producteur d'armements de petite dimension, SNC va acquérir le seul producteur canadien d'armements de 33 mm ou plus, les Arsenaux du Canada. Bien que les achats du gouvernement se fasse par voie d'appel d'offres, les Arsenaux écoulent 93 % de leur production à l'État. Dans le cas de Canadair, on se rappellera que c'est toute de suite après sa vente à Bombardier que cette compagnie aéronautique s'est vu attribuée l'important contrat de réparation des avions CF-18, en dépit du prix plus bas proposé par une compagnie plus expérimentée dans la technologie requise, Bristol Aerospace, du Manitoba.³¹

À la différence des conservateurs britanniques, le gouvernement Mulroney n'a pas manifesté de préoccupation particulière pour garder sous contrôle national les sociétés d'État privatisées. L'exemple le plus flagrant de son indifférence sur cette question est la vente à Boeing de De Havilland. (Le mémorandum joint au contrat de vente, c'est vrai, stipule que Boeing ne devrait pas délocaliser les installations

industriel qui appelle parfois une intervention protectionniste à la faveur de la bourgeoisie nationale et parfois une association au capital américain.

³⁰ « Memotec débourse 488 \$ millions pour Téléglobe », *Le Devoir*, 12 février 1987, p. 1 ; « Win puts underdog Memotec in big league », *Globe and Mail*, 12 février 1987, p. B1 ; « Canadair gets 1.4 \$ billion job— jet repair contract stirs bitterness », *Globe and Mail*, 1^{er} novembre 1986, p. 1.

³¹ Letter of Intent among Canada Development Investment Corporation, Her Majesty the Queen in Right of Canada and the Boeing Company, p. 11, s. 3.4. Un résumé de ce document en français a été diffusé par le Président du Conseil du Trésor : Lettre d'intention concernant la privatisation de De Havilland, Addendum au dossier d'information du 2 décembre 1986.

actuellement à Downsview, Ontario... en dehors de la province d'Ontario !³² Un an après la privatisation, les exécutifs et directeurs canadiens de De Havilland ont fait savoir à la presse d'affaires qu'ils se sentent émasculés de tout pouvoir décisionnel. Dans d'autres cas, pourtant, une limite a été imposée aux prises de participation étrangère. Ainsi, dans le cas de la Corporation de développement du Canada, créée on le sait dans le but de canadianiser les industries de pointe, les actions détenues par les investisseurs étrangers ne doivent pas dépasser le seuil de 25 %. Dans le cas de Télélobe, les lignes directrices publiées au moment du premier appel d'offres suggéraient de façon assez ambiguë, que « les propriétaires non résidents ne pourront acquérir qu'une part minoritaire (par exemple, 20 %) et le CRTC (instance de régulation de l'industrie des communications) sera habilité... d'approuver ou de refuser tout transfert du contrôle réel à des intérêts étrangers. »³³

Aujourd'hui, pourtant, la modalité de privatisation par vente des entreprises à un seul acquéreur semble en voie d'abandon. Il est question maintenant de placer les actions des sociétés d'État en bourse, mais sans que pour autant qu'on se départisse nécessairement du contrôle. On voit déjà cette nouvelle stratégie se manifester dans l'annonce de la vente des actions de Fishery Products International³⁴ et dans les rumeurs persistantes d'une privatisation d'Air Canada et de Petro-Canada. Pourquoi changer de modalités ? Premièrement il semble que le gouvernement, à mi-chemin des élections, ait compris que la vente à un seul acquéreur satisfait un client du milieu d'affaires mais tend à provoquer des remous chez les autres. De façon plus générale, le programme de privatisation a été fort critiqué par la presse d'affaires, ce qui n'a rien de surprenant dans une conjoncture de conflits

³² *Idem.*

³³ Gouvernement du Canada, Ministère de l'Expansion industrielle régionale, *Communiqué EIR 75/85* (1 août 1985), p. 2.

³⁴ Fishery Products International inc. (FPI) est à 62.6 % la propriété du gouvernement fédéral depuis la restructuration de l'industrie des pêches en 1982-83 (le gouvernement de Terre-Neuve et la Banque de la Nouvelle-Écosse sont les deux autres propriétaires). Ses actions seront placées en bourse, mais afin de rassurer les créateurs Ottawa retiendra une participation minoritaire — ainsi 85 % des actions de FPI seront mises en vente au grand public et une part retenue pour les employés. « Ottawa Plans Offering of Shares in Fishery Products International », *Globe and Mail*, le 31 janvier 1987.

d'intérêt inévitable entre les fractions du capital canadien intéressées. La vente de Téléglobe, par exemple, a été retardé à plusieurs reprises à causes des contestations de ceux (les compagnies de téléphones surtout) qui [168] voulaient s'assurer d'un contrôle sur les politiques de la compagnie et ceux (les groupes financiers surtout) qui étaient intéressés à maximiser les revenus par une garantie que le monopole de Téléglobe serait respecté. Dans le cas de la CDC, il en est allé de même jusqu'au moment où le gouvernement s'est vu accusé d'avoir favorisé les conseillers financiers amis du parti conservateur en plus d'avoir fait bénéficier le groupe Brascan (sous contrôle des Bronfman) d'informations privilégiées.³⁵ Deuxièmement, les transferts d'avoirs des contribuables aux groupes restreints (que ce soit les Inuits ou les Bronfman !) n'évoquent pas un enthousiasme du grand public (les votants). Ainsi la ministre de la privatisation apportera-t-elle une touche populiste en proposant la vente des actifs du gouvernement de FPI : « In order to favor broad ownership... no individual or corporation will be able to own more than 15 per cent of the shares of FPI. »³⁶ Troisièmement, le gouvernement ne résiste plus aux pressions exercées par une fraction du capital d'État — les gestionnaires des sociétés d'État eux-mêmes. Par exemple, Air Canada et Petro-Canada militent en faveur non seulement de la privatisation mais de leur droit de retenir un contrôle sur la direction qui prendrait la compagnie à l'avenir. Air Canada est peut-être la plus explicite là-dessus. Selon une déclaration faite par son président, Claude Taylor, devant le Canadian Club de Montréal :

³⁵ Le consortium perdant qui n'a pas été retenu suite à l'appel d'offre lors de la vente de De Havilland a exprimé son mécontentement devant le comité de parlement chargé de revoir cette privatisation. Voir Canada, Parlement, Chambre des Communes, « Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'expansion économique régionale », fascicule n° 35 (28 janvier 1986), Les enjeux de la privatisation de Téléglobe sont détaillés dans « Sales of Teleglobe Awaits Cabinet Decision », *Globe and Mail*, 29 avril 1986, p. B4. Les contestations de la méthode de vente des actions de la CDC se révèlent dans Canada, Parlement, Chambre des Communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif, fascicule n° 6 (15 octobre 1985), 54 p.

³⁶ Cité dans « Ottawa Plans Offering », *op. cit.* Dans ce cas précis, la politique régionale joue pour beaucoup. Une majorité des directeurs de la compagnie privatisée devrait être résidents de Terre-Neuve et on compte inclure un représentant du syndicat des pêcheurs.

There are no longer any public policy reasons justifying Air Canada being retained as a Crown corporation... ail our market-oriented activities are dictated by our response to prevailing market conditions, not by any requirement to meet public policy objectives. ³⁷

Air Canada cherche du financement pour faire face à la concurrence accrue depuis la déréglementation des services aériens et Taylor insiste sur la nécessité d'avoir accès au capital en bourse. Dans les deux cas, le gouvernement a déjà fait savoir qu'il ne contribuera plus au capital exigé par les grands projets d'investissement pour des raisons de compressions budgétaires et appuie donc l'idée d'une cession partielle des actifs. ³⁸

Conclusion

À l'heure actuelle donc, le gouvernement Mulroney est à la recherche d'une politique de privatisation qui pourrait à la fois trouver un appui auprès de l'électorat et démontrer au milieu d'affaires le sérieux de son projet plus vaste de faire reculer les frontières de l'étatisme. Le programme a été institutionnalisé durant l'été 1986 : une ministre de la privatisation fut nommée (Barbara McDougall). Elle a à sa disposition la hiérarchie classique des fonctionnaires et préside un nouveau comité du cabinet. ³⁹ Mulroney [169] semble vouloir faire de

³⁷ Cité dans « Air Canada Chairman Urges Quick Privatization of Airline », *Globe and Mail*, 13 janvier 1987, p. B1. On sait que le gouvernement s'est intéressé dès le départ à l'impact que les privatisations pourraient avoir sur le déficit. Selon les médias, le ministre des Finances, M. Wilson, était pressé d'avoir la signature de l'accord de vente de Téléglobe afin de pouvoir prendre en compte ces 488 \$ millions dans son budget du 18 février 1986.

³⁸ Selon le *Financial Post*, le Conseil des ministres aurait autorisé le ministre McDougall à engager des conseillers financiers pour préparer des scénarios de privatisation d'Air Canada avant le printemps — « Air Wars Fallout Threatens Privatization Push », 9 février, p. 1. Voir aussi : « 1987 Could be Year of Decision on the Privatization of Petrocan », *Globe and Mail*, 19 janvier 1987, p. B1.

³⁹ Laux, « Virages du capitalisme », p. 172-173.

la privatisation une politique permanente et pourtant il instaure en même temps les routines bureaucratiques qui permettront en pratique de temporiser. Ainsi M^{me} McDougall met-elle l'accent depuis sa nomination sur la nécessité d'être pragmatique, de procéder lentement, de prendre en considération les multiples intérêts en jeu, etc. Et même devant les publics qui seraient supposés être les plus susceptibles de vouloir entendre une politique forte de privatisation, qu'il s'agisse de la Chambre de Commerce à Vancouver ou du Rotary Club à Calgary, elle insiste sur le pragmatisme :

We are progressing... in a care-ful, considered and businesslike fashion. There are many complex issues at stake and there are many interests to consider... Just as the government's power to own should not be used indiscriminately, our decisions to sell must be subject to complete and careful consideration. ⁴⁰

Entre le discours et la pratique intervient, bien sûr, la politique. Il n'est pas évident après plus de deux ans au pouvoir que le gouvernement Mulroney ait effectué de profonds changements dans le secteur public commercial/industriel. L'évaluation de l'impact de la privatisation sur le capitalisme d'État au Canada demande une analyse non pas seulement du programme du gouvernement fédéral mais aussi de ceux des provinces, entamés en Colombie Britannique en 1979 en Saskatchewan en 1982, en Ontario en 1985 et au Québec en 1986. Une analyse bien que limitée au gouvernement fédéral ne devrait pas seulement apprécier les ventes mais aussi à l'inverse les investissements et les acquisitions effectués par l'État actionnaire (tel l'achat par Petro-Canada des stations d'essence de Gulf Canada en 1985). Notre interrogation a été beaucoup plus restreinte. Ayant néanmoins tenté cette analyse ailleurs, nous pouvons conclure que si une importante restructuration du secteur public est en cours,

⁴⁰ Ce comité, qui en réalité remplace celui des opérations gouvernementales, comprend onze ministres et regroupe les fonctions de privatisation, affaires réglementaires et opérations.

impliquant des mises en vente, il ne s’agit pas d’un démantèlement des sociétés d’État mais d’un assainissement. ⁴¹

Que ce soit à Ottawa, à Régina ou à Québec, les gouvernements au Canada marient pragmatisme et doctrine. Ils font un nombre limité de ventes, se tournent vers des sources privées de financement — pour celles de ses sociétés commerciales toujours considérées comme instruments de politique — et donnent une légitimité à leur pouvoir discrétionnaire d’intervenir en se conformant à l’idéologie du secteur privé (respect de la discipline du marché ; la gestion efficace ; primat des résultats financiers, etc.). À Ottawa, où l’enjeu principal en matière de politique économique reste le déficit, l’invocation du marché pour sanctifier les politiques, et en particulier, celle de la privatisation, devient rituelle. La ministre à la privatisation participe à ce rite : « In those cases where we believe the market place is better suited to manage the enterprise... we are turning business back to business — where it belongs. » ⁴² Par ce discours néolibéral, les critères de performance non commerciaux chers aux socio-démocrates se trouvent dévalorisés [170] alors que le dos est tourné à la mission nationaliste traditionnelle que devraient remplir certaines sociétés d’État. Un autre impératif prime. Selon le ministre des Finances, à qui nous laissons le mot de la fin, « l’objectif essentiel » du programme du renouveau économique du gouvernement conservateur serait « d’améliorer la compétitivité internationale du Canada. » ⁴³

⁴¹ Office of the Minister of State (Privatization), « Speaking Notes for the Honourable Barbara McDougall to the Rotary Club », Calgary (23 septembre 1986), p. 15.

⁴² Minister of State (Privatization), « Speaking Notes », Calgary, p. 15.

⁴³ Canada, Ministère des Finances, *Le discours du budget* (18 février 1987), p. 3.

NOTES

Pour faciliter la consultation des notes en fin de textes, nous les avons toutes converties, dans cette édition numérique des Classiques des sciences sociales, en notes de bas de page. JMT.

[171]

[172]