

Le Conseil économique du Canada et la réforme des lois sur les pratiques commerciales restrictives

Bernard Bonin

Volume 45, numéro 2, juillet–septembre 1969

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1003654ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1003654ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bonin, B. (1969). Le Conseil économique du Canada et la réforme des lois sur les pratiques commerciales restrictives. *L'Actualité économique*, 45(2), 326–333. <https://doi.org/10.7202/1003654ar>

Commentaires

**Le Conseil économique du Canada
et la réforme des lois sur
les pratiques commerciales restrictives**

Le Conseil économique du Canada a publié, il y a quelques semaines, le deuxième

me d'une série de trois rapports consécutifs à une étude que le gouvernement fédéral lui avait demandé de faire le 22 juillet 1966. Le premier rapport a porté sur les intérêts des consommateurs, particulièrement en relation avec les fonctions de ce qui est devenu depuis le ministère de la Consommation et des Affaires des Corporations¹. Le second, qui fait l'objet de ce commentaire, porte sur les ententes, les fusions, les monopoles et les pratiques commerciales restrictives². Un troisième traitera des brevets, des marques de commerce, des droits d'auteur et des dessins industriels. Un rapport synthétique contenant de nouvelles recommandations suivra.

La question que le Conseil devait étudier est délicate. Ceux qui ont suivi au cours des années les discussions sur ce sujet savent combien la théorie économique est, tout compte fait, dépourvue en cette matière. C'est peut-être même son principal échec. On s'en rend compte facilement à la lecture du rapport du Conseil. Affirmer-t-on quelque chose dans une phrase qu'on s'empresse dans la phrase suivante d'y ajouter une réserve. Il n'est pas difficile de se rendre compte que ceux qui ont eu à juger des ententes et autres pratiques commerciales restrictives (non seulement au Canada,

1. Economic Council of Canada, *Interim Report on Consumer Affairs*, Ottawa, 1967.

2. Economic Council of Canada, *Interim Report on Competition Policy*, Ottawa, 1969.

mais ailleurs) n'avaient pas toujours la compétence voulue pour le faire³, mais il faut bien admettre que les économistes ne leur ont pas beaucoup facilité la tâche. Dans ces conditions, il faut dire que le rapport du Conseil est un document utile et bien fait.

La dernière analyse détaillée de la loi canadienne sur les pratiques restrictives datait de 1952 et les dernières modifications importantes à la loi, de 1960. Depuis 1952, l'économie canadienne a connu plusieurs événements qui n'ont pas été sans effets sur les conditions de la concurrence. Le Conseil mentionne le « boom » d'investissements dans les ressources naturelles du milieu de la décennie 1950-1960, le ralentissement économique en Amérique du Nord à la fin des années 1950 et au début de la décennie présente, la dévaluation en cascade du dollar canadien entre 1960 et 1962 et le retour à un taux de change fixe en 1962, les accords de production de défense et de libre échange dans l'industrie de l'automobile entre le Canada et les États-Unis, les réductions tarifaires atteignant leur point culminant avec le Kennedy Round, l'expansion économique des années 1960. Le Conseil aurait pu ajouter la vague d'inflation que l'économie canadienne connaît depuis quelques années. Comme nous essaierons de le montrer dans un article à venir, il n'est pas certain que le gouvernement aurait annoncé la formation d'une Commission des Prix et des Revenus s'il avait été fermement convaincu que l'inflation actuelle est du type *demand-pull*. S'il a décidé, au contraire, de recourir à ce qu'il est convenu d'appeler une politique de prix et de revenus, c'est qu'il

3. Nous n'en prendrons qu'un exemple. Il y a quelques décennies, les tribunaux américains ont dû s'attaquer au *basing point system*. Par exemple, lorsque des ingénieurs de l'armée américaine ont ouvert les enveloppes contenant 11 soumissions portant sur la livraison de ciment à Tucumcari (New Mexico), chacune des soumissions indiquait 3,286854 dollars le baril, l'identité des prix allant, dans ce cas, jusqu'à la sixième décimale. En 1947, lorsque l'Illinois Department of Highways a fait un appel de soumissions pour la livraison de ciment dans chacun des 102 comtés de l'État, les soumissions présentées par 8 sociétés étaient exactement identiques pour les 102 comtés. Dans ce dernier cas, la probabilité mathématique d'arriver par hasard aux résultats obtenus, a été évaluée à 1 sur 8 suivi de 214 zéros, c'est-à-dire une probabilité plus faible que la sélection au hasard dans l'univers entier, d'un électron particulier. Pourtant, dans la défense qu'elle a présentée, l'industrie du ciment a soutenu, par la voix d'un économiste, que l'identité des prix à la livraison du ciment pour tous les points était, en somme, le résultat du marché normal (concurrence totale, sans restriction) où il n'y aurait également qu'un seul prix. Cet argument a été accepté par les tribunaux pendant près de vingt ans. Voir B. Bonin, *L'investissement étranger à long terme au Canada* (annexe); Les Presses de l'École H.E.C., 1967. Les exemples sont tirés de C. Wilcox, *Public Policies Toward Business*, R. D. Irwin, Homewood (Ill.), 3^e éd. 1966, chap. 10.

y a chez lui la conviction qu'au moins une partie de l'inflation actuelle est du type *cost-push* et qu'une accentuation de la concurrence serait de nature à l'atténuer. Il ne faut pas donner d'autre interprétation au fait que le ministre fédéral des Finances ait décidé lors de son dernier budget de lutter contre l'inflation par l'accélération de la mise en vigueur des réductions tarifaires consenties lors du Kennedy Round en plus des politiques contracycliques orthodoxes. Comme le dit le Conseil à la page 22 de son rapport, l'idée fondamentale est alors de réduire les occasions d'exercer le pouvoir de monopole (*market power*) chez ceux qui en ont et partant, la capacité de transmettre au consommateur les hausses de coûts sous la forme des hausses de prix ; la réduction du pouvoir de monopole devrait normalement inciter les intéressés à faire des efforts en vue de rechercher l'efficacité.

L'objet de la loi selon le Conseil devrait être la promotion de l'efficacité dynamique, de la flexibilité et d'une bonne « performance » d'ensemble de l'économie canadienne. C'est donc dire que la concurrence ne peut pas être considérée comme un but en soi, mais plutôt comme le moyen le plus important d'encourager l'efficacité. La politique tarifaire, la politique de main-d'oeuvre, et celle qui est relative aux brevets d'invention ont toutes un rôle à jouer dans la fixation d'un cadre favorable à l'efficacité. De plus, puisque nous parlons d'une efficacité au sens dynamique, cela signifie que la politique de maintien de la concurrence doit être administrée de façon à tenir compte de l'effet sur la concurrence et du désir de nouveaux produits, de nouvelles méthodes de production et de distribution. Elle doit donc reconnaître l'importance de la recherche, de l'invention et de l'innovation.

Le Conseil a examiné l'effet de la législation actuelle sur l'efficacité et il est arrivé à la conclusion que ce rôle a été très faible. On pourrait probablement dire qu'il s'agit même là d'un euphémisme. Bien sûr, cet effet a été inégal. La loi a eu, semble-t-il, une certaine efficacité en ce qui concerne les accords de fixation de prix, du maintien des prix à la revente, et de la publicité trompeuse. Mais elle a eu très peu d'effets sur l'efficacité par l'intermédiaire des modifications des structures de l'économie et les tribunaux n'ont pas eu à juger de cas où la discrimination sur les prix aurait été en cause. Si l'on ajoute à cela les ressources limitées

sur lesquelles l'administration de la loi devait s'appuyer, le montant ridiculement bas des amendes payées lorsque la culpabilité était prouvée, et le fait que la loi contre les pratiques restrictives relevait du code criminel plutôt que du code civil au Canada avec les problèmes qui en ont résulté, on comprendra que l'effet de la loi n'a pas été très spectaculaire.

Il est certain qu'en ce domaine comme dans plusieurs autres, il n'est pas facile de satisfaire tout le monde. Certains, en particulier chez les hommes d'affaires, trouvent que la loi actuelle est trop rigoureuse. Le Conseil résume les arguments les plus souvent invoqués à la page 66 de son rapport. On se plaint de la lenteur des procédures durant lesquelles les firmes qui ont été mises en accusation sont laissées dans l'incertitude. Le manque de clarté de la loi est également une cause d'incertitude puisque, soutient-on, il n'est pas toujours facile pour un homme d'affaires de savoir si l'action qu'il envisage de poser est permise ou non. D'autres souhaiteraient que l'on mette moins l'accent sur la conduite et la structure et davantage sur la « performance ». On fait également ressortir qu'en imposant des contraintes aux ententes, fusions et monopoles, la loi se trouve à nuire à une plus grande rationalisation et spécialisation de l'industrie canadienne, à la promotion des exportations et à l'apparition de grandes entreprises s'appuyant sur la recherche.

D'autres, parmi lesquels se rangeraient les auteurs du Rapport Watkins⁴, souhaiteraient une application plus rigoureuse de la loi. En plus des vices qui ont déjà été mentionnés plus haut, les criti-

4. *Propriété étrangère et structure de l'industrie canadienne*, Rapport du groupe d'études ad hoc sur la Structure de l'Industrie canadienne, Ottawa, 1968. Par exemple, à la page 369, « ... Il faut que la loi canadienne contre les pratiques restrictives soit appliquée avec beaucoup plus de vigueur pour promouvoir la concurrence et mettre fin aux pratiques commerciales qui vont à l'encontre de l'intérêt public. Il ne faut pas, cependant, qu'on interdise par le fait même les fusions d'entreprises rendues nécessaires par le programme de rationalisation des industries canadiennes inefficaces... » Et plus loin (p. 417) : « Il est recommandé que les lois anti-trust soient réunies et qu'elles soient appliquées plus strictement sans égard à la nationalité des propriétaires d'entreprises. Les cartels semblent avoir représenté aux yeux des autorités un problème de police au lieu d'une question qui relève plutôt de l'économique. On s'est préoccupé des pratiques de commerce restrictives au sujet desquelles il existait des éléments de preuve en vertu du code criminel, plutôt que de chiffres qui produisent des évidences de monopole et d'oligopole, et de l'analyse économique de leurs effets néfastes. Il est souhaitable que les provinces et le fédéral coopèrent dans toute la mesure nécessaire pour renforcer la loi et la politique anti-trust. La loi révisée devra être appliquée avec beaucoup plus de rigueur. »

ques que l'on adresse à la loi ont trait surtout à sa portée. Un très vaste secteur d'activités d'une économie comme la nôtre échappe à la loi, à toutes fins pratiques, c'est celui des services. Il en est de même de certaines pratiques, qui s'apparentent par leurs effets sur le consommateur à des actions qui font l'objet d'une prohibition dans la loi actuelle, mais qui ne sont pas couvertes par la législation.

On pourrait continuer longtemps le procès de la loi actuelle mais le Conseil, au terme de son examen, en conclut « qu'il est manifeste qu'il existe de nombreuses raisons d'insatisfaction relativement à la situation présente de la politique canadienne de maintien de la concurrence » (p. 72). Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que le Conseil économique du Canada ait cru opportun de proposer des modifications importantes à la loi.

*
* * *

Avant de passer aux modifications que le Conseil propose, il ne serait pas inutile de rappeler brièvement la philosophie sous-jacente aux recommandations du Conseil. Même si historiquement la politique de maintien de la concurrence a été influencée par des considérations non économiques (limitation de pouvoir politique des entreprises, sauvegarde de petites entreprises, etc.), il est probable qu'on pourra la formuler plus clairement, d'une façon plus logique et plus efficace si on en fait davantage une branche de la politique économique. On pourra alors mieux l'intégrer aux autres mesures de politique économique. Bien que la politique destinée à sauvegarder la concurrence ne puisse pas seule remplir ce rôle, elle peut aider à faire disparaître les barrières au changement, à exposer des secteurs inefficaces, auparavant protégés, aux effets d'une concurrence par l'innovation, et d'une façon plus générale à libérer les forces créatrices qui existent déjà en puissance dans l'économie canadienne.

De quelle façon doit-on restaurer la politique pour lui permettre de jouer plus efficacement ce rôle? Selon le Conseil, en élargissant la portée de la loi et l'éventail des instruments disponibles de façon à la rendre mieux en mesure de faire face aux divers problèmes

spécifiques qui se poseront. Certains parmi ces problèmes peuvent faire l'objet d'une prohibition générale et pratiquement sans réserve; d'autres exigent une procédure beaucoup plus souple.

Le Conseil suggère donc au gouvernement que cinq pratiques qui sont déjà prévues dans la loi actuelle continuent de faire l'objet de prohibition *per se* essentiellement, en vertu du droit criminel. Ce sont : 1) les accords de collusion entre concurrents en vue de fixer les prix (y compris le cas des soumissions scellées) ; 2) les accords de collusion entre concurrents en vue de se partager les marchés ; 3) les accords de collusion entre les concurrents en vue d'empêcher l'entrée de nouveaux concurrents ou l'expansion de concurrents existants ; 4) le maintien des prix à la revente ; 5) la publicité trompeuse. Le Conseil est d'avis qu'on peut recourir à des prohibitions générales dans ces cinq cas parce qu'aucune de ces pratiques n'est compatible (sauf peut-être dans de très rares cas) avec l'intérêt public.

La plupart des autres recommandations du Conseil reposent sur la possibilité de recourir, dans ce domaine, au droit civil tout en respectant la constitution canadienne. Ceci nécessiterait une entente entre le fédéral et les provinces permettant de modifier la constitution, car dans l'état actuel des choses, on se trouverait à entrer dans une juridiction provinciale, ou encore un jugement de la Cour suprême à l'effet qu'une incursion du gouvernement fédéral dans ce champ de compétence provinciale reste malgré tout conforme à la constitution actuelle.

Il est certain que la nécessité de baser la politique de concurrence sur le droit criminel a posé des problèmes sérieux au Canada et en a limité l'efficacité. Il nous semble cependant qu'il y a lieu de reprocher au Conseil de ne pas avoir présenté une autre option au cas où le gouvernement fédéral ne réussirait pas à faire accepter aux provinces l'augmentation de pouvoirs qu'il devra réclamer. Car il faut bien reconnaître qu'il restera peu de choses des recommandations du Conseil si jamais le recours au droit civil en cette matière n'est pas accepté.

Le C.E.C. propose la création d'un nouveau Tribunal des Pratiques concurrentielles (Competitive Practices Tribunal) dont les fonctions seraient très nombreuses. D'abord, ce nouveau tribunal pourrait examiner les fusions d'entreprises afin de décider si elles

sont ou non dans l'intérêt public, et dans l'hypothèse où elles ne seraient pas jugées conformes à l'intérêt public, recommander ou imposer les remèdes appropriés. C'est donc dire que le tribunal pourrait refuser sans condition la permission aux firmes de fusionner, accepter la fusion sans condition, ou l'accepter à la condition que certaines modifications soient apportées à la fusion proposée de façon à s'assurer que les mauvais effets potentiels sont plus que contrebalancés par les bons effets potentiels.

Le tribunal se verrait également confier la tâche d'examiner certains types d'accords d'exportation et de spécialisation entre entreprises, que celles-ci pourraient lui soumettre pour approbation. Si le tribunal décidait que ces accords sont conformes à l'intérêt public, il permettrait leur réalisation et les enregistrerait dans un document public afin qu'ils puissent être connus de tous.

Le tribunal devrait examiner de plus certaines pratiques commerciales (refus de transiger, *basing point pricing*, accords d'exclusivité, vente en consignment, etc.), afin de déterminer s'il y a lieu d'y mettre fin ou si, au contraire, on peut les laisser continuer parce que conformes à l'intérêt public. Enfin, ce tribunal garderait le pouvoir qu'a la Commission actuelle de mener des enquêtes de nature générale sur les conditions de la concurrence au Canada. Ces enquêtes lui apporteraient des renseignements quant à la structure et au fonctionnement de l'économie canadienne, à la mesure dans laquelle certaines pratiques sont répandues, etc., et devraient être de nature à aider le tribunal lorsqu'il s'agira par la suite de juger d'une entente particulière.

Il est de plus en plus important que le secteur des services soit englobé dans la politique de concurrence. L'économie canadienne est arrivée au stade où la consommation de services de toutes sortes est très forte. Or, comme le note le Conseil (p. 147), il existe suffisamment de preuves montrant l'existence de pratiques anti-concurrentielles dans le secteur des services pour que l'exemption d'une bonne partie de ce secteur des effets de la loi ne soit plus justifiée. De plus, les services ont joué un rôle très important et peut-être même prépondérant, dans la hausse des prix que l'économie canadienne connaît depuis environ 1965. La place grandissante qu'ils occupent dans l'économie actuelle — et la marche vers « l'économie de loisir » ne permet certainement pas de penser que la consumma-

tion relative de service va diminuer bientôt — ajoutée à l'impossibilité, dans plusieurs secteurs des services, de compter sur la concurrence internationale pour aiguillonner les producteurs nationaux, rend la mise en oeuvre d'un mécanisme national de « surveillance » de plus en plus nécessaire là où il n'existe pas d'autres formes de « contrôle social » sur l'activité des firmes.

Voilà un tribunal qui aura certes du pain sur la planche... si jamais il arrive à naître.

Bernard BONIN

L'évolution de la conjoncture économique française et la dévaluation d'août 1969

À l'occasion de la réunion du Conseil des ministres de la Communauté économique européenne consécutive à la dé-

valuation du franc, M. Raymond Barre commentait : « Il ne sert à rien de pleurer sur le lait répandu ». On pourrait en effet s'interroger longuement sur l'étrange illusion qui, en mai 1968, a pu faire croire aux Français qu'il était possible d'accroître le revenu de tous sans que personne en subisse les conséquences. On peut aussi se demander s'il a été bien sage alors pour le gouvernement d'entretenir cette dangereuse utopie. La dévaluation d'août 1969 vise à rétablir les équilibres fondamentaux détruits à la suite de la crise de mai 1968. Les chances de succès de l'opération sont toutefois limitées par un certain nombre de facteurs défavorables. En définitive, ce sera sans doute la capacité des Français à accepter un certain nombre de sacrifices qui décidera du succès de l'opération.

L'économie française après les événements de mai 1968

La situation de l'économie française en juin 1968 était caractérisée par la coexistence d'éléments d'inflation et de récession. Le premier souci du gouvernement a été d'éviter à la suite des hausses salariales le développement du chômage et la fermeture de nombreuses entreprises marginales. Par la suite, les succès enregistrés dans le domaine de la production et l'évolution inquiétante des