AND THE

Canadian Public

# POLICY POLICY POLICY

Special Supplement on

# The Automobile and Its Industry in Canada

THE STREET, STATES SHOWING THE STREET, STATES AND ADDRESS.

Charact Edition

Dimitry Amutukis Lehannes Van Hieselwoeck

### **Canadian Public Policy**

### Volume 36, Supplement, April/avril 2010

E-ISSN: 1911-9917 Print ISSN: 0317-0861

#### **Table of Contents**

Special Supplement on The Automobile and Its Industry in Canada Guest Editors: Dimitry Anastakis and Johannes Van Biesebroeck

The Sponsor: Auto21 Network of Centres of Excellence

Introduction: The Automobile and Its Industry in Canada

**Dimitry Anastakis** 

Johannes Van Biesebroeck

pp. Siii-Sv

Introduction: l'automobile et son industrie au Canada

**Dimitry Anastakis** 

Johannes Van Biesebroeck

pp. Svii-Sx

Unanticipated Outcomes: Lessons from Canadian Automotive FDI Attraction in the 1980s

**Greigory Mordue** 

pp. S1-S29

Bidding for Investment Projects: Smart Public Policy or Corporate Welfare?

Johannes Van Biesebroeck

pp. S31-S47

Message Content in Canadian Automotive Advertising: A Role for Regulation?

<u>Lisa Watson</u> Anne M. Lavack Christina Rudin-Brown Peter Burns

James H. Mintz pp. S49-S67

Self-Reported Motor Vehicle Injury Prevention Strategies, Risky Driving Behaviours, and Subsequent Motor Vehicle Injuries: Analysis of Canadian National Population Health Survey

**Evelyn Vingilis** 

Piotr Wilk pp. S69-S80

Research, Policy Development, and Progress: Antisocial Behaviour and the Automobile

Rick LindenRobert E. MannReginald G. SmartEvelyn VingilisRobert SolomonErika ChamberlainMark AsbridgeJürgen RehmBenedikt FischerGina StodutoPiotr WilkMichael Roerecke

Cindy Trayling David L. Wiesenthal

pp. S81-S93

# **Introduction: The Automobile and Its Industry in Canada**

Dimitry Anastakis
Department of History, Trent University, Peterborough, Ontario
Johannes Van Biesebroeck
Department of Economics, K.U.Leuven, Belgium

The automobile and its industry intersect with L Canadians' lives in innumerable ways. Regulating automobile safety and emissions, the way consumers use their vehicles, and public policy toward the auto industry are significant and ongoing concerns of federal, provincial, and municipal governments. Without question, production and consumption of autos remains a pervasive element of the Canadian economic, political, and social experience, though an often understudied one.1 The market and the state interact in a myriad of ways when it comes to issues such as automobile safety, emissions, the built environment, traffic, and employment and investment decisions, and this interaction has undergone tremendous change in the last few decades

This can be seen most dramatically in the recent upheaval in the auto industry itself. In the summer of 2009, Canadians witnessed the history-making collapse of much of the American-owned part of the industry. After a prolonged decline in market share, the eventual bankruptcy of General Motors, formerly the world's largest and most profitable company, and that of Chrysler, long one of the ten largest global firms, marked a milestone in North American economic history. Once the exemplar of technological, business, and industrial innovation and entrepreneurship, the American sector was now a failure. The subsequent \$75+ billion bailout of these firms by the American, Canadian, and Ontario governments was one of the greatest peacetime interventions in the marketplace, especially for the manufacturing sector. It resulted in tremendous

economic dislocation and unemployment on both sides of the border.

The Canadian auto sector bore a fair share of that meltdown, and thousands of Canadians were directly impacted by this massive restructuring. In 1999 automotive manufacturers in Canada assembled just over 3 million light vehicles and the country was the fifth-largest vehicle maker in the world, behind only the United States, Japan, Germany, and France and ahead of traditional auto powers such as Italy and the United Kingdom.<sup>2</sup> Plants in Canada built nearly one in every five vehicles in North America, and Ontario had even overtaken Michigan as North America's most productive automotive jurisdiction. Along with a vibrant parts industry, which accounted for the bulk of the sector's employment in Canada, the industry boasted approximately 150,000 direct jobs, and hundreds of thousands of indirect jobs.

Today, the landscape in automotive production is dramatically different. Canada no longer ranks among the top ten vehicle producers in the world, having been passed by countries such as China (in 2009 the world's biggest car market), South Korea, and Mexico. The sector faced tremendous challenges even before the crisis of 2009: Canada was forced to abandon its core automotive trade policy, the 1965 Auto Pact, by the World Trade Organization in 2001; it faced massive restructuring by the Big Three American producers; greenfield investments in North America have been concentrated in the US South for more than a decade; and the historical exchange rate advantage of a lower Canadian dollar

disappeared in the mid-2000s. By 2008, Canadian output had fallen to just over 2 million vehicles. In 2009, when the American credit crisis compounded a sharp cyclical downturn, Canadian production plunged to 1.5 million vehicles, less than half of the 1999 high watermark. Employment plummeted to less than 100,000 as months of headlines told a story of plant shutdowns and bankruptcies, and prophesized the demise of the Canadian industry.

In response, Canadian governments spent billions and took direct ownership stakes in General Motors and Chrysler, with the federal government accounting for the bulk of approximately \$14 billion in public funds directed toward resuscitating a bankrupt General Motors. Whether or not this was an apt public policy initiative is a matter of debate, and the question of subsidies (though not outright public ownership) for automotive firms is a theme that is addressed in this special issue. The strong concentration of manufacturing in the highly cyclical automotive sector, especially in Ontario following the 1965 Auto Pact, is clearly not without macroeconomic risk. Equally noteworthy, there was virtually no public discussion in the House of Commons or from Canadian political leadership on whether this was an appropriate course of action, even though this was the largest government expenditure on a single firm in Canadian history. The willingness of governments to rescue the auto sector contrasted dramatically with the lack of any bailout for iconic Canadian firms such as Nortel Networks or initiatives to "save" Canadian firms in the mining and resource sector, such as Falconbridge or Alcan, from foreign takeovers.

Though the great automotive meltdown of 2009 is perhaps the most newsworthy and highest profile recent example of the intersection of public policy and the auto industry, it is definitely not the first time that policy-makers spent public money in the sector. The first two papers of this special issue deal with the Canadian industry's evolution, and provide context for some of the challenges faced by Canadian policy-makers in this highly visible,

global, and capital-intensive sector. Greig Mordue's "Unanticipated Outcomes: Lessons from Canadian Automotive FDI Attraction in the 1980s" begins the special issue with a history lesson: in examining the range of policy tools utilized by the federal government to attract automotive foreign direct investment in the 1980s, it reminds readers of the aggressive and innovative ways by which the federal state intervened in the auto sector long before the latest bailout. Along with direct subsidies, Mordue explores the emergence of export restraints, tariff manipulation, and indirect subsidies. Many of these devices have since been outlawed under subsequent trade regimes, which illustrates how quickly the policy environment regarding investment has changed.

The theme of automotive investment is extended into the more immediate past by economist Johannes Van Biesebroeck in the second article of this special issue. "Bidding for Investment Projects: Smart Public Policy or Corporate Welfare?" looks at the willingness to provide direct subsidies to auto manufacturers, even before the 2009 meltdown, and asks if these policy initiatives are worthwhile. Van Biesebroeck's work indicates how difficult a task governments face when they embark on investment bidding wars: there is a very fine line between overpaying to gain the benefits that the industry can bring, and at the same time missing out on the investment, employment, and technological returns by underbidding. The article provides a guidepost by which to help judge the acuity of Canada's recent auto rescue.

The final three papers examine societal implications of the use of the automobile. Auto safety is a key issue for Canadians, and messages about auto safety are often portrayed by manufacturers themselves through their advertising. Lisa Watson, Anne M. Lavack, Christina Rudin-Brown, Peter Burns, and James H. Mintz tackle this issue in their article, "Message Content in Canadian Automotive Advertising: A Role for Regulation?" Their work suggests that some automobile advertising in Canada has included depictions of aggressive or unsafe driving (particularly speeding), though auto advertising

also emphasizes safety (primarily crash protection, as opposed to crash avoidance). The authors argue that further study may be necessary in the future to gauge the effectiveness of any potential regulation of this advertising. They point to recent Ouebec legislation that will provide an indication of the effectiveness of such policy initiatives.

Safety issues are also the subject of "Self-Reported Motor Vehicle Injury Prevention Strategies, Risky Driving Behaviours, and Subsequent Motor Vehicle Injuries: Analysis of Canadian National Population Health Survey" by Evelyn Vingilis and Piotr Wilk. After decades of prevention strategies, education efforts, and an evolving legal framework, the vast majority of Canadians do not take chances when it comes to driving. But their study points to a continued need for automobile safety measures, given the level of speeding, drunk driving, and other risky behaviours reported by a small minority of Canadians, who often end up in motor vehicle crashes.

Finally, the last paper in the special issue examines research outcomes relating to antisocial behaviour and cars such as auto theft, impaired driving, and road rage. The article by Rick Linden and his colleagues, "Research, Policy Development, and Progress: Antisocial Behaviour and the Automobile," reports on how recent research has been implemented in public policy measures, and the outcomes that have resulted from these steps. It shows, for example, that research into auto theft in North America's car-stealing capital, Winnipeg, could suggest concrete steps to reduce this costly property crime. The paper illustrates the tangible ways in which research can impact public policy.

The research in this special issue of Canadian Public Policy/Analyse de politiques reflects the diversity of topics and themes related to automotive use and production and the types of policy implications research can provide. Much work remains to be done by social scientists of all stripes to examine and explore the many ways in which the automobile and its industry touch Canadians. This volume does not,

and cannot, attempt to address all of these issues, let alone the question of the industry's most recent debacle. The papers presented here are, by necessity, only a minute fraction of the countless examples of the public policy of the automobile, though we hope they provide insight into some of the challenges and opportunities of this aspect of Canadian life.<sup>3</sup>

#### Notes

<sup>1</sup> For instance, since its first issue in 1975, there have been only a handful of articles published in Canadian Public Policy/Analyse de politiques that deal with either the use or production of autos. A few articles addressed issues such as auto insurance, pollution, and trade policy, but the last significant overview in this journal was Tim Hazledine and Ian Wigington's "Canadian Auto Policy," 13, no. 4 (December 1987): 490-501. In the period between that article and this issue, there were four auto-related articles in CPP. Though car production and use touch so many aspects of Canadian life, outside of engineering Canadian academics have to a surprising extent neglected the automobile as a focus for study.

<sup>2</sup> In 1999, Canadian plants accounted for 19.8 percent of the total vehicles produced in North America. The ten largest motor vehicle (cars and trucks) producers in 1999 were:

1.	United States	13,024,010
2.	Japan	9,904,298
3.	Germany	4,994,723
4.	France	3,190,227
5.	Canada	3,048,693
6.	Spain	2,772,416
7.	South Korea	2,687,004
8.	United Kingdom	1,956,179
9.	China	1,757,878
10.	Italy	1,686,439

Source: DesRosiers Automotive Consultants, Inc., DesRosiers Automotive Yearbook, 2000 (Richmond Hill, ON: DesRosiers Automotive Consultants, Inc.), 19-20.

<sup>3</sup> We would like to thank the AUTO21 Network of Centres of Excellence for providing funding for this special issue, Dr. Robert Mann of the Centre for Addiction and Mental Health, who initially suggested this idea to us, CPP Journal Manager Olivier Lebert, and all the anonymous referees who assessed the papers.

### Introduction: l'automobile et son industrie au Canada

Dimitry Anastakis Département d'Histoire, Université Trent, Peterborough, Ontario Johannes Van Biesebroeck Département d'Économique, K.U.Leuven, Belgique

'automobile et l'industrie automobile sont Jomniprésentes dans la vie des Canadiens. Les réglementations qui touchent la sécurité et les émissions polluantes, les habitudes en matière de conduite et les politiques publiques qui concernent l'industrie automobile sont des préoccupations majeures et constantes des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Pourtant, si la production et l'utilisation des automobiles font incontestablement partie intégrante de notre vie quotidienne et de notre paysage économique, politique et social, c'est un domaine qui reste assez peu étudié<sup>1</sup>. Le marché et l'État interagissent d'une myriade de façons dès qu'il est question de sécurité automobile, d'émissions polluantes, d'environnement bâti et de circulation automobile, ou encore de mesures liées à l'emploi et à l'investissement; et, au cours des dernières années, ces interactions ont subi des transformations majeures.

Les bouleversements récents de l'industrie automobile en sont l'exemple le plus spectaculaire. À l'été de 2009, nous avons été témoins de l'effondrement historique d'une grande partie de l'industrie appartenant à des intérêts américains. Après une baisse constante des parts de marché des producteurs américains, la faillite de General Motors – autrefois la plus grande et la plus rentable entreprise du monde – et celle de Chrysler – longtemps l'une des 10 plus importantes entreprises mondiales – ont marqué une étape de l'histoire économique de l'Amérique du Nord. Le secteur automobile américain, qui avait été un modèle en matière d'innovations sur les plans de la technologie, des

affaires, de l'industrie et de l'entrepreneurship, était tombé en panne. L'injection de plus de 75 milliards de dollars de la part des gouvernements américain, canadien et ontarien pour renflouer le secteur a constitué l'une des interventions gouvernementales les plus importantes sur le marché (et en particulier dans l'industrie manufacturière) en temps de paix. Cette gigantesque débâcle économique a résulté en de multiples pertes d'emploi des deux côtés de la frontière.

Dans cette dégringolade, l'industrie canadienne de l'automobile n'a pas été épargnée, et la restructuration massive du secteur a directement touché des milliers de Canadiens. En 1999, les manufacturiers canadiens assemblaient un peu plus de 3 millions de véhicules légers, et le pays était le cinquième plus important producteur automobile du monde - derrière les États-Unis, le Japon, l'Allemagne et la France -, devançant ainsi des puissances traditionnelles dans ce secteur comme l'Italie et le Royaume-Uni<sup>2</sup>. Près de une voiture sur cinq en Amérique du Nord était construite au Canada, et l'Ontario avait même arraché au Michigan le titre de province ou État produisant le plus de véhicules en Amérique du Nord. Avec l'industrie des pièces, en plein essor, source de la majeure partie des emplois du secteur automobile au Canada, l'industrie automobile canadienne générait 150 000 emplois directs et des centaines de milliers d'emplois indirects.

Aujourd'hui, le paysage de la production automobile est totalement différent. Le Canada ne fait plus partie des 10 plus importants producteurs du

monde, puisqu'il a été doublé par des pays comme la Chine (le plus important marché de l'automobile en 2009), la Corée du Sud et le Mexique. Mais, avant la crise de 2009, le secteur avait déjà subi des transformations. En 2001, le Canada a dû renoncer à sa principale politique commerciale dans le domaine, le Pacte de l'auto (mis en place en 1965), déclarée illégale par l'Organisation internationale du commerce. Il a aussi souffert de la restructuration massive des trois grands producteurs américains; pendant plus d'une décennie, en Amérique du Nord, les investissements en installations nouvelles ont été concentrés dans le Sud des États-Unis. Puis. au milieu des années 2000, le Canada a perdu l'avantage traditionnel qu'il détenait, lié à un dollar canadien plus faible. En 2008, la production canadienne a baissé à moins de 2 millions de véhicules : et, en 2009, quand la crise américaine du crédit a aggravé un important repli cyclique, la production canadienne a diminué à 1,5 million de véhicules, c'est-à-dire moins de la moitié du plus haut niveau atteint en 1999. Le nombre d'emplois a chuté à moins de 100 000, et chaque mois les manchettes rapportaient des fermetures d'usines et des faillites; les médias prédisaient la mort de l'industrie automobile canadienne.

En 2009, les gouvernements canadiens ont dépensé des milliards de dollars et acquis des parts de propriété directe dans General Motors et dans Chrysler; le gouvernement fédéral a déboursé l'essentiel des 14 milliards de dollars de fonds publics qui ont servi à ressusciter General Motors après sa faillite. Que ces initiatives constituent ou non des politiques publiques adéquates est matière à débat, et la question des subventions aux constructeurs automobiles (mais non de leur transformation complète en propriétés publiques) est un thème abordé dans ce numéro. L'importante concentration, à l'étape de la fabrication, dans un secteur hautement cyclique comme l'automobile - tout particulièrement en Ontario, avec le Pacte de l'auto depuis 1965 – est un phénomène qui n'est pas sans risque du point de vue macroéconomique. Par ailleurs, il est intéressant de noter qu'il n'y a eu à peu près aucun

débat à la Chambre des communes ou parmi les élites politiques canadiennes sur le bien-fondé (ou non) des mesures prises par le gouvernement, alors que celles-ci se sont soldées par la plus importante injection de fonds publics dans une entreprise privée de toute l'histoire du pays. L'importance que le gouvernement a accordée au renflouement du secteur automobile contraste aussi vivement avec l'absence d'intervention dont il a fait preuve il y a quelques années, que ce soit pour protéger Nortel Networks (une entreprise qui constituait pourtant une véritable icône canadienne), ou encore pour empêcher des entreprises des secteurs minier ou des ressources naturelles, comme Falconbridge et Alcan, de passer sous contrôle étranger.

Si la spectaculaire déconfiture de 2009 constitue l'exemple le plus récent et le plus médiatisé des liens étroits qui existent entre l'industrie automobile et les politiques publiques, ce n'est pas la première fois que les décideurs politiques injectent de l'argent dans ce secteur. C'est ce que rappellent les deux premiers articles de ce numéro spécial, qui abordent l'évolution de l'industrie automobile canadienne. Ils éclairent ainsi le contexte dans lequel les décideurs canadiens ont agi récemment, celui d'un secteur économique très apparent, d'envergure mondiale et à forte densité de capital. L'article de Greig Mordue, « Unanticipated Outcomes: Lessons from Canadian Automotive FDI Attraction in the 1980s », ouvre le numéro en nous présentant une leçon d'histoire. Il analyse la gamme d'outils que le gouvernement fédéral a utilisés dans les années 1980 pour attirer des investissements automobiles directs étrangers, nous rappelant ainsi que, bien avant la crise de 2009, l'État est intervenu dans le secteur automobile de manière déterminée et novatrice. L'auteur aborde la question des subventions directes, mais aussi la limitation des exportations, la manipulation des tarifs et les subventions indirectes. Aujourd'hui, il n'est plus possible d'avoir recours à plusieurs de ces mesures en raison des modifications qu'ont subies les régimes commerciaux – ce qui illustre clairement la rapidité à laquelle l'environnement politique touchant les investissements a changé.

Le deuxième article, « Bidding for Investment Projects: Smart Public Policy or Corporate Welfare? », traite également de l'investissement dans le secteur automobile, mais sous un éclairage plus récent. L'économiste Johannes Van Biesebroeck y analyse les subventions directes accordées aux manufacturiers automobiles avant la débâcle de 2009, et questionne l'efficacité de ce type de politiques. L'auteur montre comment la tâche des gouvernements qui s'engagent dans une guerre d'enchères est délicate, parce que la frontière est très mince entre les deux résultats possibles : payer trop cher les avantages qu'une entreprise ainsi attirée peut apporter, ou sous-enchérir et ne pas attirer une entreprise, privant ainsi le pays des emplois et des retombées technologiques que cela aurait apportés. L'article fournit ainsi des balises pour évaluer la pertinence des actions du gouvernement à la suite de la crise de 2009.

Les trois autres articles abordent, pour leur part, les implications sociétales de l'utilisation de l'automobile. La sécurité automobile est une préoccupation majeure des Canadiens, et les messages sur la sécurité automobile sont souvent véhiculés par les manufacturiers eux-mêmes dans leurs publicités. Lisa Watson, Anne M. Lavack, Christina Rudin-Brown, Peter Burns et James H. Mintz s'attaquent à cette question dans l'article « Message Content in Canadian Automotive Advertising: A Role for Regulation? ». Ils montrent que, si certaines publicités au Canada véhiculent des situations de conduite agressive ou non sécuritaire (particulièrement des excès de vitesse), d'autres mettent aussi l'accent sur la sécurité (mais en insistant sur la protection en cas d'accident plutôt que sur la prévention des accidents). Les auteurs avancent que des études plus poussées seraient nécessaires pour mesurer l'effet d'une réglementation potentielle de la publicité dans ce domaine, et soulignent que la récente législation québécoise pourra fournir des indications de l'efficacité de ce type de mesures.

« Self-Reported Motor Vehicle Injury Prevention Strategies, Risky Driving Behaviours, and Subsequent Motor Vehicle Injuries: Analysis of Canadian National Population Health Survey », de Evelyn Vingilis et Piotr Wilk, porte aussi sur la sécurité automobile. Les chercheurs montrent que, après des décennies de stratégies de prévention et d'éducation, liées à des réglementations qui ont évolué, les Canadiens, en grande majorité, sont prudents au volant. Mais l'étude indique aussi que les excès de vitesse, la conduite en état d'ébriété et d'autres comportements dangereux - qui sont bien souvent la cause d'accidents – sont encore pratique courante pour une minorité de Canadiens, et que de nouvelles mesures de sécurité automobile restent toujours nécessaires.

Enfin, le dernier article de ce numéro spécial analyse les résultats des recherches réalisées sur les comportements antisociaux liés à l'automobile, comme les vols de voitures, la conduite avec facultés affaiblies et la rage au volant. Dans « Research, Policy Development, and Progress: Antisocial Behaviour and the Automobile », Rick Linden et ses collègues montrent comment, en se fondant sur la recherche, des décideurs publics ont mis en place des réglementations dans ce domaine, et évaluent les résultats que cela a apportés. Les auteurs indiquent aussi que, par exemple, des études réalisées à Winnipeg – la « capitale » nord-américaine du vol de voitures -, pourraient suggérer des mesures concrètes pour réduire le nombre de ce type délits et les coûts qu'ils impliquent. L'article illustre ainsi comment la recherche peut influencer de façon concrète et utile les politiques publiques.

Les articles de ce numéro spécial de Canadian Public Policy/Analyse de politiques reflètent la diversité des thèmes liés à l'utilisation et à la production des automobiles, et le type d'implications que la recherche peut avoir sur les politiques publiques. Bien sûr, il reste encore beaucoup de travail à faire en sciences sociales pour explorer et analyser les multiples façons dont l'automobile et son industrie touchent les Canadiens. Cet ouvrage ne prétend pas traiter de toutes ces questions - ce serait une tâche impossible, surtout quand l'on considère la récente débâcle de l'industrie automobile. Les articles que nous présentons ici ne traitent que d'une infime partie des politiques publiques existantes ou souhaitables dans le domaine de l'automobile; nous espérons toutefois qu'ils fourniront un bon aperçu de certains défis et possibilités liés à ce domaine, qui touche de près la réalité canadienne<sup>3</sup>.

#### Notes

<sup>1</sup> Par exemple, depuis sa création, en 1975, Canadian Public Policy/Analyse de politiques n'a publié que peu d'articles portant sur l'utilisation ou sur de la production des automobiles. Quelques-uns ont traité de questions comme l'assurance automobile, la pollution et les politiques commerciales, mais le plus récent qui offrait une vue d'ensemble dans ce domaine est « Canadian Auto Policy », de Tim Hazledine et Ian Wigington, qui remonte à décembre 1987 (vol. 13, nº 4, p. 490-501). Depuis, la revue n'a publié que quatre articles liés à l'automobile. Alors que l'utilisation et la production des automobiles touchent de très nombreux aspects de la vie des Canadiens, il est étonnant que les chercheurs qui s'intéressent à des domaines autres que le génie aient à ce point ignoré l'automobile comme objet d'étude.

<sup>2</sup> En 1999, les usines canadiennes assemblaient 19,8 % de tous les véhicules produits en Amérique du Nord. Les 10 plus grands producteurs de véhicules (voitures et camions) en 1999 étaient :

1.	États-Unis	13 024 010
2.	Japon	9 904 298
3.	Allemagne	4 994 723
4.	France	3 190 227
5.	Canada	3 048 693
6.	Espagne	2 772 416
7.	Corée du Sud	2 687 004
8.	Royaume-Uni	1 956 179
9.	Chine	1 757 878
10.	Italie	1 686 439

Source: DesRosiers Automotive Consultants, Inc., *DesRosiers Automotive Yearbook*, 2000 (Richmond Hill, Ontario: DesRosiers Automotive Consultants, Inc.), p. 19-20.

<sup>3</sup> Nous tenons à remercier : le Réseau de centres d'excellence AUTO21 pour sa contribution financière à la publication de ce numéro spécial ; le D<sup>r</sup> Robert Mann, du Centre for Addiction and Mental Health, qui nous a initialement suggéré cette idée ; Olivier Lebert, responsable de la rédaction de la revue ; et tous les juges qui ont évalué les manuscrits qui nous avaient été soumis.