

La politique économique nationale et la Commission Gordon

Jacques Parizeau

Volume 32, Number 4, January–March 1957

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1000140ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1000140ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Parizeau, J. (1957). La politique économique nationale et la Commission Gordon. *L'Actualité économique*, 32(4), 696–705.

<https://doi.org/10.7202/1000140ar>

Commentaires

La politique économique nationale et la Commission Gordon Le rapport préliminaire de la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, publié récemment, doit être interprété avec une certaine circonspection. L'opinion publique semble s'en être emparée comme s'il s'agissait d'un résumé précis et définitif des conclusions de la Commission. Au contraire, le rapport préliminaire tient de l'ébauche et du ballon d'essai beaucoup plus que du tableau synoptique. On doit donc l'examiner avec une certaine candeur qui a manqué, semble-t-il, dans la plupart des rapides analyses qui en ont été faites lors de sa publication. L'ambiguïté qui caractérise le rapport préliminaire, en provoquant des réactions aussi radicales dans l'opinion publique, a d'ailleurs forcé le gouvernement à des mises au point et à des mises en garde qui ont changé passablement le caractère du texte présenté. Du rapport Gordon on a glissé petit à petit dans certains milieux à l'«affaire Gordon», ce qui ne prédispose pas à un examen serein.

Quoi qu'il en soit, nous pouvons chercher dès à présent à déterminer l'orientation générale du rapport de la commission d'enquête et à en dégager les traits les plus originaux. Il est évident cependant qu'une fois le rapport final publié, des études beaucoup plus approfondies que celle-ci devront être entreprises pour cerner un document aussi éminemment susceptible d'orienter la politique économique du pays.

À première vue, la tâche de la commission d'enquête a été restreinte à des prévisions. Elle doit établir l'évolution la plus probable de l'activité économique d'ici 1980. La projection dans l'avenir est toujours aléatoire. Dans le domaine de l'économie, la prévision est un acte de bravoure généralement limité à des économistes dont la réputation est faite depuis si longtemps, qu'ils peuvent risquer sans crainte de voir leurs prophéties infirmées par l'évolution de la réalité.

En effet, le nombre des variables économiques ou qui sont susceptibles d'agir sur l'économie est tellement grand, l'influence des quasi-inconnues si subtile, qu'il est assez illusoire de vouloir déterminer le rôle de chacun des facteurs, d'en pondérer l'action et à plus forte raison, d'en préciser la régularité ou l'intermittence.

Néanmoins, l'effort de prévision n'a pas que des défauts et ne tient pas du vice. On ne se rend pas toujours compte que chercher à prévoir, c'est d'abord faire l'inventaire systématique de tout ce qui est susceptible d'agir à long terme, dans la mesure où on peut le constater au moment présent. En lui-même cet inventaire, cette accumulation de matériaux, est d'autant plus utile qu'il est systématique. À partir de ces matériaux on peut en conclure que telle production s'accroîtra de 125 p.c. en un quart de siècle, et faire ainsi sourire ceux qui se demanderont à bon droit si une telle précision n'est pas illusoire. Elle l'est sûrement. Mais le caractère amusant de la prévision finale ne doit pas faire oublier l'intérêt du recensement des facteurs qui en provoquent l'éclosion.

C'est ainsi que, pour n'envisager ici qu'un exemple restreint, le rapport de la commission d'enquête signale que la demande de papier journal canadien aux États-Unis ne devrait guère s'accroître que de la moitié d'ici un quart de siècle, alors que la demande de papier canadien dans les autres pays quadruplera. Il n'y a pas lieu de se demander, comme nous l'expliquions plus haut, si la commission ne s'est pas trompée et si ce n'est pas des deux tiers que la demande américaine va monter.

Ce qui compte avant tout, c'est de saisir les raisons qui justifient de conclure à un très fort écart des accroissements relatifs des demandes régionales. En effet, un tel écart peut être ou ne pas être dommageable à la stabilité ou à la croissance économique

du pays, ou encore peut contrecarrer ou ne pas contrecarrer les objectifs *actuels* de la politique commerciale de l'État. Dans un cas comme dans l'autre, l'État doit alors chercher, soit à aligner sa *politique actuelle* sur le déroulement prévu des événements, soit à chercher par une politique nouvelle à contrecarrer ce qui dans les forces observées semble être inacceptable ou nocif.

La commission d'enquête ne s'est pas limitée à aligner ses prévisions, laissant l'État se débrouiller avec la politique à suivre, ce qui aurait été peu conforme à l'esprit des commissions royales d'enquête. Le rapport préliminaire comporte donc une forte part de recommandations dans l'ordre de la politique économique à suivre.

Ce sont ces recommandations qu'il convient d'examiner. La première constatation qu'il y a lieu de faire, c'est qu'aucune nouvelle politique économique n'y est amorcée, rien qui puisse rappeler une orientation nouvelle et intégrée semblable, par exemple, au *National Economic Policy* du XIX^e siècle, ou à la politique impériale du début du siècle et des années de crise après la première grande guerre. L'orientation de la politique économique actuelle, si tant est qu'elle existe, n'a pas lieu d'être changée, semble-t-il. Les prévisions générales font apparaître des conditions à venir qui ne sont ni suffisamment pernicieuses ni assez instables pour justifier une réorientation de la politique d'ensemble.

Rien non plus dans l'examen des recommandations partielles ne justifie de croire qu'à travers les palliatifs temporaires qui sont suggérés ou les modifications de détails, il n'y ait quelque commun dénominateur qui puisse être interprété comme étant l'expression de principes généraux implicites. L'empirisme le moins rigoureux semble avoir présidé à l'élaboration des recommandations. Chaque cas est envisagé, tourné et retourné, et on ne recommande de transformer la politique suivie jusqu'à maintenant que dans la mesure où un inconvénient précis semble en résulter. Une série de suggestions se succèdent donc qui n'ont rien à voir les unes avec les autres. Constate-t-on que le camionnage dispose d'avantages concurrentiels trop grands vis-à-vis les chemins de fer, on recommandera d'accroître la charge fiscale portée par les camions. Juge-t-on que les compagnies d'assurance tendent à geler une trop forte proportion des capitaux disponibles dans des placements

de tout repos, on suggérera d'inciter les compagnies à accroître leurs achats d'actions et de reviser la loi qui en régit l'acquisition.

Sans chercher à entrer dans les hautes sphères de l'abstraction, on souhaiterait sans doute connaître les raisons qui font qu'on juge acceptable l'évolution des faits dans un secteur alors que dans un autre secteur les conditions du développement doivent être modifiées. Le rapport préliminaire ne comporte pas cependant des précisions suffisantes pour en arriver là. Tout au plus peut-on affirmer que la commission royale d'enquête n'a pas révélé des problèmes inédits et non résolus. Elle s'est vaillamment attachée à analyser chacune des questions qui, depuis quelques années, avaient été soulevées et n'avaient pas reçu de réponse satisfaisante. Encore ne peut-on pas affirmer que les solutions ou les palliatifs suggérés par la commission sont tous destinés à rendre la politique gouvernementale compatible avec un certain objectif de croissance de l'économie. Certains le sont, d'autres sont proposés dans le but semble-t-il de satisfaire certaines revendications importantes mais isolées.

En dépit de l'éparpillement des recommandations de la commission et de leur spécificité, on peut retrouver de l'une à l'autre certains grands thèmes, certains liens, flous sans doute, mais indubitables.

Le premier de ses thèmes a trait à l'ingérence étrangère dans les affaires canadiennes. Sans doute la commission reconnaît-elle la nécessité de faire appel à l'étranger, à ses capitaux et à ses techniciens pour assurer le développement prévu de l'économie canadienne. Elle soutient en outre que d'ici 1980, le Canada exportera probablement plus de capitaux qu'il n'en importera. Cette dernière idée est d'ailleurs un peu surprenante, et il faudra attendre la publication du rapport final pour savoir sur quoi elle est fondée. Quoi qu'il en soit, accepter, même temporairement, l'aide de l'étranger ne doit pas aboutir à transférer à l'étranger un contrôle trop rigide de l'économie et de l'orientation de sa croissance. L'opinion publique s'était ameutée à ce sujet depuis deux ans, et la commission n'a pas esquivé la question. Des suggestions ont été faites sur plusieurs plans.

Le placement direct de capitaux étrangers au Canada doit être plus surveillé. La commission juge qu'il y a lieu de pousser le

caractère canadien de ces compagnies en les incitant à accroître l'emploi de techniciens et d'administrateurs canadiens, et à publier les résultats financiers de leurs activités au Canada. Une partie du capital-actions devrait aussi être vendue à des Canadiens. La commission suggère qu'une proportion de vingt à vingt-cinq pour cent serait acceptable. Sur ce dernier point cependant, il semble qu'on veuille plus qu'une incitation d'ordre moral. Pour forcer la main aux compagnies étrangères, on recommande d'élever l'impôt sur les dividendes versés à l'étranger par ces compagnies qui refuseraient une participation canadienne, et d'accorder à celles qui l'acceptent certains avantages d'ordre fiscal.

Le contrôle de l'étranger ne s'arrête pas là. On a souvent mis en garde contre la tendance des compagnies américaines d'exporter à l'état brut les minéraux qu'elles extraient au Canada. Il serait évidemment absurde d'établir un embargo sur ce genre de commerce, comme on a pu le faire au début du siècle sur les ventes à l'étranger de bois à pâte. Cependant la commission recommande que des licences d'exportation soient émises aux compagnies. Ces licences préciseraient leur droit à expédier les matières premières. Elles seraient renouvelables périodiquement, et à chaque renouvellement, l'État verrait s'il y a lieu d'exiger que le degré de transformation des matières premières exportées soit modifié.

Deux autres cas peuvent être relevés où une nette discrimination a été jugée opportune. C'est ainsi que le rapport de la Commission émet le principe de supprimer tout droit délibérant aux actions détenues à l'étranger, de banques ou de compagnies d'assurance-vie. Il s'agit d'une recommandation assez radicale dont la valeur symbolique est grande. On est en droit de se demander où se trouve la justification d'une mesure aussi susceptible de servir de précédent. Pourquoi avoir choisi les compagnies d'assurance plutôt que les chemins de fer? La rationalité d'un tel geste échappe.

Par ailleurs, les suggestions visant à aider l'apport de capitaux canadiens dans l'extraction du pétrole semblent tout à fait raisonnables. Le gouvernement américain offre aux compagnies nationales de pétrole des privilèges fiscaux que le gouvernement canadien n'accorde pas aux siennes. Pour éviter une concurrence par trop injuste, la commission suggère avec raison qu'on offre certains

dégrèvements fiscaux aux compagnies canadiennes de façon à leur permettre de réduire la charge des frais d'acquisition des terrains improductifs et d'opérer certaines déductions d'impôts au titre de l'épuisement des réserves de pétrole.

Un semblable souci d'éviter aux entreprises canadiennes la concurrence induite d'entreprises étrangères sur le marché national, inspire la conclusion à laquelle en est venue la commission de demander au gouvernement canadien de supprimer les privilèges de pêche détenus par l'étranger lorsqu'ils excluent les pêcheurs canadiens.

Ces tentatives de «protection nationale» ne vont pas cependant jusqu'à la révision à la hausse du tarif douanier. Sans doute la commission trouve-t-elle que la tendance à la baisse des tarifs douaniers, assez caractéristique des années d'après-guerre, ne doit pas être poussée plus loin, ce qui est en soi assez significatif; la commission suggère aussi une meilleure administration des procédures anti-dumping et une simplification des tarifs. Mais le ton de l'ensemble des recommandations est assez peu protectionniste.

La position de la commission Gordon vis-à-vis l'étranger est donc assez nuancée; elle n'en est pas moins nette. Elle semble cependant souffrir une exception, qui a d'ailleurs soulevé une vive protestation de la part de certains membres du Cabinet. La commission propose, en effet, de lever l'interdiction d'exporter de l'électricité aux États-Unis appliquée récemment à divers projets. C'est là risquer de freiner notre développement dira-t-on. Pas du tout; répondent les commissaires, il s'agit d'abaisser le plus possible le prix de l'électricité de telle façon que la croissance de certaines régions canadiennes en soit accélérée. Lorsque la demande canadienne dans ces régions aura atteint un certain niveau, les exportations se réduiront progressivement.

La mauvaise humeur du gouvernement s'explique assez bien. S'il a cherché depuis quelques années à freiner l'exportation de courant électrique, ce n'est pas seulement parce que le Canada en a un urgent besoin, mais aussi et peut-être surtout, parce que le Canada est engagé dans des négociations d'ordre économique très difficiles avec les États-Unis et que la vente de courant est, entre les mains du Cabinet, une carte particulièrement importante.

La pénurie d'électricité s'accroît dans certaines régions américaines, dont les représentants font pression d'une façon de plus en plus accentuée au sein du Congrès. En un certain sens, la recommandation de la commission Gordon est un pavé jeté dans la mare diplomatique.

Un deuxième grand thème soutenu par le rapport de la commission d'enquête a trait à la stabilisation et à la consolidation de l'économie de certaines régions soit directement soit en accordant un traitement particulier à certaines activités économiques dont l'importance est manifeste dans ces régions. La commission a manifestement pris un soin particulier à ne pas concentrer toute son attention à l'évolution des secteurs de l'économie, en laissant de côté leur incidence régionale, comme la politique économique trop souvent globale du gouvernement fédéral avait tendance à le faire.

Quelques-unes des recommandations citées précédemment semblent relever de cette préoccupation. C'est ainsi par exemple que les facilités additionnelles que l'on suggère d'accorder aux pêcheries tiennent largement compte de la forte incidence locale qu'elles pourraient éventuellement avoir.

Le blé aussi donne lieu à de nombreuses suggestions qui, dans bien des cas, tendent à stabiliser et à régulariser le revenu des régions rurales de l'Ouest. Les fermiers des Prairies ont assisté depuis quelques années à une telle chute de leurs revenus, qu'on ne pouvait pas ne pas suggérer des mesures de consolidation.

Si la commission reconnaît l'ampleur du problème, il est malgré tout un peu bizarre — seul ce terme convient jusqu'à plus ample information — de constater l'optimisme sinon l'euphorie que reflète les conclusions: la situation actuelle est navrante, sans doute, mais en définitive, nous ne pouvons contrôler les fantaisies de la température. Bientôt le Canada reprendra sur le marché international la part qui lui revenait dans les années 1920, et il n'y a pas lieu de restreindre les emblayures. Une commission de soutien des prix agricoles, fixant des prix-planchers élastiques, et une transformation de la politique de paiements de l'Office Fédéral du Blé visant à donner au fermier une meilleure disposition de ses revenus, voilà à quoi se bornent les recommandations. On suggère en somme le *statu quo* de la production moyennant

des garanties de prix et des facilités de paiements ou de mobilisation des récoltes.¹ En quoi cela facilitera-t-il le règlement des difficultés des marchés extérieurs?

Le chapitre du rapport qui traite de la situation dans les provinces Maritimes a donné lieu à des explosions de colère dans l'opinion publique de ces provinces. On a été jusqu'à insinuer qu'il y aurait un jour matière à sécession si le gouvernement fédéral ne consentait pas à prendre des mesures d'aide plus efficaces. En fait, il semble que l'on ait cherché la bête noire dans le texte de la commission. Sans doute recommande-t-elle que l'État aide les ressortissants des provinces de l'Atlantique à se déplacer dans d'autres provinces. Mais il n'y a pas de raisons de voir là de sombres desseins. C'est reconnaître simplement un état de fait qui dure depuis longtemps et chercher à en améliorer les modalités. Sans doute aussi, en faisant pareille suggestion, la commission reconnaît-elle que les autres mesures qu'elle recommande ne seront pas rapidement aussi efficaces qu'on le souhaiterait. Mais le problème des provinces Maritimes est difficile à résoudre et on ne peut le résoudre, comme pour d'autres régions, en accordant des conditions très favorables à une seule industrie.

Le troisième thème qu'on peut retrouver dans le rapport Gordon est moins explicite que les deux premiers. Il a trait à un état d'esprit plus qu'à une politique. Le gouvernement fédéral depuis longtemps désire adapter les moyens fiscaux à divers types d'entreprises, et délaisser l'application d'un traitement uniforme et automatique à l'ensemble de l'économie. Qu'il s'agisse d'impôts, de droits de douane, de subventions, il est depuis longtemps admis que l'État s'arroge le droit de poursuivre des politiques discriminatoires pour aider un secteur, en brimer un autre; en orienter un troisième dans une direction nouvelle. Ceci n'est pas suffisamment compris de l'opinion publique, et n'est pas compris non plus de quelques mouvements de gauche qui voient dans la nationalisation seulement, le moyen de diriger l'économie.

La commission Gordon s'aligne implicitement sur les pratiques de l'État et en adopte les règles. La fiscalité discriminatoire en

1. Sans doute, la commission d'enquête, en recommandant que l'Office canadien du blé publie avant les semences un état des quantités dont elle prendra livraison au cours de la campagne suivante, propose-t-elle un moyen efficace d'agir à court terme sur les emblavures. La commission n'en conclut pas moins qu'à long terme, aucune réduction des surfaces ensemencées n'est souhaitable.

particulier est le levier de contrôle qu'on applique ici et là selon les besoins (encore que les « besoins » ne sont pas toujours bien définis). Entre la carotte du dégrèvement fiscal ou de la subvention et le gros bâton d'un impôt nouveau, le troupeau des industries est incité à suivre l'ordre qu'on lui assigne. Nous n'avons pas à juger ici du procédé. On lui reconnaîtra cependant quelque mérite de souplesse et de raffinement.

Nous avons passé en revue de nombreuses recommandations qui illustrent le principe; les investissements directs étrangers, les entreprises pétrolières, les transports par camion, l'industrie manufacturière (pour ce qui est de ses amortissements), autant de cas où des aménagements fiscaux sont prévus ou suggérés. On peut en mentionner d'autres. Ainsi pour éviter à l'industrie pétrolière canadienne des débouchés instables aux États-Unis, les commissaires recommandent qu'on subventionne la construction d'un pipe-line jusqu'à Montréal. Elle suggère encore que les subventions payées aux houillères de la Nouvelle-Écosse soient réaménagées de façon à encourager l'utilisation du charbon pour la production d'énergie thermique et encourager aussi l'exportation outre-mer. Un autre exemple pour finir: on suggère d'accroître le montant que les particuliers et les sociétés peuvent déduire de leur impôt pour les dons aux institutions d'enseignement.

En un seul cas, la Commission propose la transformation radicale de la structure existante au moyen de l'intervention directe du gouvernement dans le cadre de tout un secteur: celui de l'énergie. Il est en effet formellement recommandé de mettre sur pied un office national de l'énergie chargé de conseiller le gouvernement sur l'organisation du marché des combustibles, l'exportation, les subventions, le raffinage du pétrole du pays, etc. L'office ainsi créé devrait approuver tous les contrats relatifs à l'exportation du pétrole, du gaz et de l'électricité, et servirait ainsi de pendant au *Federal Power Commission* des États-Unis.

Il est possible enfin que les commissaires suggèrent l'établissement d'organismes susceptibles de canaliser les capitaux de type spéculatif pour assurer le financement d'entreprises qui ne trouvent pas sur le marché financier actuel les fonds nécessaires. Mais l'indication de ce projet, au rapport préliminaire, est vague et devra être précisée par la suite.

En somme, on constate que la commission d'enquête a été peu portée à soumettre l'orientation économique du pays à des organismes créés de toute pièce¹. À l'exception des exemples cités plus haut, les moyens traditionnels semblent suffisants.

* * *

Nous n'avons pas exposé ici chacune des mesures recommandées par la commission Gordon. Ce qui a été mentionné suffit cependant à montrer que la politique économique qui se dégage du rapport préliminaire tient du colmatage plutôt que la doctrine. C'est ce qui explique d'ailleurs que le rapport ait déçu une opinion qui ne demandait pas mieux que d'être enthousiasmé par de brillantes perspectives étayées d'organismes aux vastes possibilités. Le rapport Gordon n'a pas son Conseil des Arts; c'est peut-être ce qu'on a regretté dans certains milieux.

Est-ce à dire cependant que le rapport est vide de signification dans l'ordre de la politique économique? Nous croyons avoir montré que, s'il s'insère dans une politique déjà existante et prise pour acquit, il multiplie les suggestions spécifiques, suggère les retouches et s'attache aux détails, ce qui a dérouté l'opinion et exaspéré certains ministres.

Jacques PARIZEAU

Le spectre de l'inflation L'année 1956 a été, pour le Canada, l'une des plus prospères de son histoire. Mais nous l'avons vécu dans la peur de l'inflation. Sous l'impulsion d'une production croissante dans tous les secteurs, l'indice de l'emploi a été soutenu, pendant que décroissait sans cesse, par rapport aux chiffres des années précédentes, le nombre des personnes sans travail et à la recherche d'un emploi. Le secteur agricole lui-même, qui avait montré des signes de faiblesses dans les années précédentes, a profité de circonstances avantageuses. Les prix du blé s'étant raffermis, en même temps que les occasions de vente se sont améliorées, le pouvoir d'achat de la classe agricole s'est accru un peu plus vite même que les gains dans l'industrie; l'agriculture a

1. L'organisation d'une commission de soutien des prix agricoles n'est qu'un aménagement d'un mécanisme qui existe déjà.