

M. Walter Gordon et l'investissement étranger au Canada

Bernard Bonin

Volume 42, numéro 2, juillet–septembre 1966

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1003290ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1003290ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bonin, B. (1966). M. Walter Gordon et l'investissement étranger au Canada. *L'Actualité économique*, 42(2), 345–353. <https://doi.org/10.7202/1003290ar>

Le Canada n'a pas, comme l'Europe, une force organisée à mettre en ligne pour établir un jeu de concurrence à armes égales, dont les gouvernements peuvent à la rigueur se contenter d'être les arbitres seulement. Et même en Europe, il est déjà évident que ce rôle d'arbitre serait insuffisant pour faire correspondre le mouvement du capital américain, poursuivant ses légitimes intérêts d'affaires, avec les motifs et les objectifs européens. L'Europe ne se sent pas forte seulement de son développement économique déjà acquis et sur lequel ne sont pas sans planer certaines menaces très nettement ressenties ; elle se sent forte aussi de son effort de planification à l'intérieur, dans lequel elle met sa confiance de pouvoir régulariser le débit de l'apport étranger.

C'est dire qu'au Canada, il nous faut encore davantage la mise en œuvre d'une politique à la fois consciente des possibilités et des objectifs économiques du Canada comme pays, comme Marché commun déjà organisé, et de ce qui est négociable avec le capital étranger auquel tient le développement du pays. Et à l'intérieur du Canada, un problème de même ordre se pose au Québec, comme partie de ce Marché commun, où il ne veut pas perdre son identité.

François-Albert ANGERS

M. Walter Gordon et l'investissement étranger au Canada À la suite des positions qu'il a prises dans ses deux volumes ¹ concernant l'investissement étranger au Canada, l'ancien ministre des Finances du Canada s'est acquis une solide réputation de nationaliste, et par le fait même, a soulevé les critiques des milieux d'affaires canadiens et du monde académique en général, des économistes en particulier. Après avoir exposé les idées de M. Gordon, nous essaierons de voir dans quelle mesure les reproches qui lui ont été adressés étaient vraiment mérités. Le problème que soulèvent les réactions aux ouvrages de M. Gordon nous semble, en effet, très intéressant. On a très peu attaqué M. Gordon sur un point en particulier : le manque à peu près total

1. *Troubled Canada*, McClelland and Stewart, 1961 et *A Choice for Canada*, McClelland and Stewart, 1966.

de preuves de ce qu'il avance. C'est pourtant sur ce plan que l'auteur prête le plus le flanc à la critique. En revanche, on lui a reproché amèrement des prises de position qui, à la lumière des expériences étrangères, apparaissent pourtant très modérées. En filigrane à ces discussions qui frôlent très souvent la querelle de doctrines, on voit apparaître, nous semble-t-il, deux conceptions profondément différentes de la nation telle qu'on la définit en économie internationale, et qui débouchent sur des objectifs différents et des politiques différentes.

*

* *

Dans son premier ouvrage ², après avoir rappelé très brièvement l'étendue du contrôle étranger au Canada et l'évolution récente dans ce domaine, M. Gordon tente d'expliquer l'accroissement du contrôle au cours des dernières années (1948-58). Les explications qui retiennent son attention sont probablement valables mais elles sont très partielles. Il est bien évident que les avantages fiscaux dont ont pu bénéficier les firmes américaines au Canada relativement aux firmes canadiennes ont stimulé la venue de firmes étrangères au Canada, mais il s'agit là d'un mobile d'investissement accessoire lorsqu'on le compare au souci de l'approvisionnement en matières premières, à la présence de barrières tarifaires, à l'expansion du marché canadien, au niveau inférieur des coûts de production ou de distribution au Canada, etc., mobiles qui expliquent la plupart des investissements étrangers au Canada. Pourtant, M. Gordon s'attache aux avantages strictement fiscaux et ne mentionne nulle part, dans ses explications, les avantages ayant trait à la technologie, aux méthodes de gestion, aux ressources financières, au personnel bien entraîné, etc., qui font qu'une firme extérieure peut franchir l'obstacle que représente la barrière à l'entrée ³.

Ayant discuté brièvement des avantages que présente l'investissement étranger au Canada, M. Gordon expose plus longuement les désavantages qui, selon lui, en résultent. Ces désavantages ont été discutés à plusieurs reprises : possibilité de conflit entre les opérations des filiales américaines au Canada et la nécessité pour

2. Chapitre 4, pp. 82-97.

3. Voir : J.-S. Bain, *Barriers to New Competition*, Harvard, 1956. —

leurs sociétés-mères de se soumettre aux lois de leur pays ; faible effort des filiales en ce qui concerne l'exportation ; discrimination possible en faveur des non-résidents lorsqu'il s'agit de remplir certains postes de la haute direction des entreprises ; difficulté plus grande de former des entrepreneurs, des administrateurs, des financiers canadiens, etc. Au terme d'un exposé plutôt faible, M. Gordon rappelle les prises de position de la Commission royale qui porte son nom et qui s'appuient sur les principes suivants : 1) il est souhaitable qu'une plus forte partie du capital extérieur au Canada s'investisse sous la forme d'obligations et de prêts hypothécaires ; 2) que les intérêts étrangers dans l'industrie extractive et l'industrie manufacturière canadiennes s'associent à des intérêts canadiens ; 3) que le contrôle des banques et autres institutions financières canadiennes reste au Canada. M. Gordon notait en 1961, que très peu de mesures avaient été prises pour contrecarrer l'extension de l'investissement étranger et expliquait l'inaction des gouvernements par : 1) la crainte chez certains Canadiens, de déplaire aux Américains ; 2) l'idée, très répandue au Canada, que l'investissement étranger n'est pas actuellement ou potentiellement mauvais pour le Canada.

Ce qui frappe dans le premier livre de M. Gordon, c'est l'absence à peu près totale de preuves à l'appui de sa thèse. L'auteur n'est pas un chercheur mais un homme d'action et son ouvrage tient beaucoup plus de l'essai que de l'étude scientifique d'un problème. On peut donc comprendre qu'il ne se soit pas donné la peine d'étayer ses affirmations. Il n'en reste pas moins que celui qui propose des politiques susceptibles de bousculer des conceptions bien ancrées au Canada doit se soucier d'apporter des preuves de ce qu'il affirme s'il désire convaincre ses lecteurs. D'où, probablement, le peu de succès, en ce sens, du premier ouvrage de M. Gordon.

Cinq années plus tard, l'auteur revient sur le problème⁴. Le lecteur s'attend alors à ce que M. Gordon maîtrise mieux son sujet et lui apporte quelque chose de plus solide. Bien que l'ouvrage prenne davantage la forme d'une étude technique, l'argumentation une fois de plus n'est pas suffisamment étayée. M. Gordon explique

4. *A Choice for Canada*, *op. cit.*, chapitre 6, 7 et 8.

mieux les avantages du capital étranger ⁵, mais se préoccupe encore surtout des désavantages. Là, le raisonnement est plus rigoureux que dans le premier ouvrage. On ne comprend toutefois pas pourquoi l'auteur qui étudie la balance des paiements au chapitre 6 y discute, en réalité, de l'investissement étranger alors que le chapitre suivant nous présente une analyse de ce problème.

M. Gordon souhaite la venue du capital étranger mais à un rythme moins rapide. Il reprend, à son compte, des arguments déjà invoqués par M. Coyne en se gardant bien, toutefois, de mentionner le nom de l'ancien gouverneur de la banque centrale. Il est, toutefois, difficile de comprendre pourquoi l'auteur est, à ce point, préoccupé du remboursement du capital ⁶. Une des raisons qui amène M. Gordon à préférer le capital obligataire à l'investissement direct est la possibilité, voire même la nécessité de rembourser l'emprunt à la fin de la période dans le cas des obligations, alors qu'une telle possibilité n'existe pas selon lui lorsqu'il s'agit de l'investissement direct. Pourtant la possibilité de rembourser le capital est bien davantage reliée à l'utilisation qu'on en fait qu'à la forme de l'investissement. Un emprunt sous la forme d'obligations qui servirait à construire un palais ne provoquera pas nécessairement la croissance qui faciliterait le remboursement. Un investissement direct étranger dans l'exploitation du minerai de fer canadien destiné à l'exportation ne posera pas le problème du remboursement avec la même acuité que dans le cas précédent. De toute façon, l'argument de M. Gordon à l'effet que l'investissement direct « coûte » plus cher que le placement de portefeuille est, à prime abord, plus solide que cette question de remboursement. M. Gordon est alors justifié de souhaiter la venue du capital étranger autant que possible sous la forme d'obligations surtout lorsqu'il ajoute que ceci devrait être fait dans la mesure où l'accès aux marchés et au « *know-how* » ne serait pas, pour autant, fermé aux entreprises localisées au Canada.

À l'aide de quelques exemples, certains heureux, d'autres beaucoup moins, M. Gordon s'efforce à montrer que la forte dépendance de l'économie canadienne à l'égard du capital étranger limite singulièrement la liberté du Canada aussi bien en ce qui concerne sa

5. Notamment, pp. 67-68.

6. p. 69 et ss.

politique économique et financière que sa politique tout court. Pour le reste, après avoir rappelé les mesures prises au cours des dernières années par le gouvernement canadien, M. Gordon s'attache à répondre à certaines objections que présentent ceux qui ne souhaitent pas l'imposition de limites au recours au capital étranger. Même si elle n'est pas entièrement convaincante, parce que la relation de causalité n'est pas clairement établie, l'argumentation de M. Gordon reste, dans son deuxième volume, plus étoffée que dans le premier.

Quant aux mesures proposées par l'auteur, elles n'ont rien de révolutionnaire : campagne d'éducation auprès du public, examen des opérations des firmes pour les industries les plus importantes, efforts en vue de rendre le Canada plus attrayant pour les touristes étrangers, efforts en vue d'accroître les exportations, disparition des tarifs qui protègent les industries routinières, obtention de renseignements concernant les opérations des filiales, révision de la loi sur les pratiques restrictives, modifications à apporter à la législation fiscale, etc. Il est donc difficile de concevoir qu'elles aient causé les réactions violentes que nous avons pu constater.

Il ne peut être question, dans le cadre de ce commentaire, de faire une analyse détaillée des effets de l'investissement étranger sur l'économie canadienne. Cette analyse, nous l'avons faite ailleurs ⁷, et nous aurons sûrement l'occasion d'y revenir. Nous voudrions, toutefois, faire quelques réflexions que nous suggèrent les idées émises par M. Gordon et les réactions qu'elles ont causées.

*

* *

Le rôle du capital étranger dans l'économie canadienne ne peut être étudié globalement, car les effets peuvent varier sensiblement d'un secteur à l'autre. Il importe donc de faire un certain nombre de distinctions. M. Gordon comme plusieurs parmi ceux qui sont préoccupés de l'extension du contrôle étranger, base son analyse sur les statistiques officielles publiées par Ottawa. Mais ces statistiques s'appuient elles-mêmes sur une notion de contrôle qui a un caractère beaucoup plus juridique qu'économique :

⁷. Bernard Bonin, *L'investissement étranger à long terme au Canada : ses caractères et ses effets sur l'économie canadienne*, thèse de doctorat présentée à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Paris, 1966, non encore publiée.

« La catégorie des investissements directs indiqués ici comprend généralement toutes les sociétés établies au Canada, dont on sait que la moitié ou plus des actions délibérantes sont détenues dans un pays étranger. Elle comprend, en outre, quelques sociétés qu'on sait effectivement dépendantes d'une société-mère qui détient moins de 50 p.c. de leur capital-actions. De fait, cette catégorie comprend toutes les succursales non constituées des sociétés étrangères au Canada ainsi que toutes les filiales propriétés exclusives des sociétés étrangères de même qu'un certain nombre d'entreprises dont la société-mère n'a pas son siège au Canada et détient moins de la totalité de leur capital-actions. Il existe aussi un nombre relativement faible de sociétés canadiennes dont plus de la moitié du capital-actions est détenue dans un même pays étranger où n'existe pas de société-mère. Ces cas exceptionnels se limitent aux sociétés dont on croit que le contrôle est exercé par des non-résidents. »⁸

Cette définition se rapproche de celle qui a été proposée par le Fonds monétaire international.

Mais ce qu'il importe de connaître davantage que ce contrôle que l'on peut qualifier de potentiel, c'est l'importance du contrôle économique réel qu'exercent les sociétés-mères sur leurs filiales canadiennes, c'est-à-dire la mesure dans laquelle elles interviennent en pratique, lors de la détermination des politiques des filiales. Les quelques études sur la question montrent que, si les succursales ont généralement une autonomie à peu près nulle, en revanche, la réponse est beaucoup moins nette en ce qui concerne les filiales. Un certain nombre de décisions parmi les plus importantes apparaissent le plus souvent centralisées à la société-mère, mais la filiale est souvent libre de diriger ses opérations courantes comme elle l'entend à l'intérieur du cadre défini à l'échelon supérieur.

Il faudrait distinguer également, dans la mesure du possible, les investissements dans l'industrie extractive de ceux qui se dirigent dans l'industrie manufacturière. Un certain nombre de critiques que l'on adresse aux filiales et succursales de sociétés étrangères (faible effort en vue de l'exportation) s'appliquent aux filiales de l'industrie manufacturière, mais pas à celles de l'industrie extractive. En revanche, lorsque l'on reproche aux firmes d'exporter la matière première à l'état brut, on pense davantage à l'industrie extractive qu'à l'industrie manufacturière.

8. *Canada's International Investment Position 1926-64*, p. 24, O.F.S., Ottawa, cité par Brecher et Reisman, *Les relations économiques canado-économiques*, p. 96, Commission royale d'Enquête sur les perspectives économiques du Canada, Ottawa, 1957.

Il faudrait probablement distinguer aussi à l'intérieur de l'industrie manufacturière, les industries de pointe des autres. Les industries de pointe font la technologie de demain et seront donc largement responsables de l'originalité d'un pays et de ses produits, si importante lorsque l'on désire exporter. L'électronique serait certainement l'une de ces industries. Il n'est pas indifférent que le contrôle étranger s'exerce, disons, dans l'industrie des biscuits et dans celle des calculateurs. C'est d'ailleurs ce qui explique, en partie, la réaction française lorsque l'industrie des machines Bull est passée sous le contrôle de la General Electric. L'autre firme dans l'industrie française est I.B.M., de sorte que le secteur entier est maintenant contrôlé par des intérêts américains. À l'automne 1962, la General Electric a offert de prendre une participation de 20 p.c. dans Machines Bull qui avait un besoin de capital. Le gouvernement français a alors refusé et l'une des raisons du refus n'a pas été rendue publique à ce moment-là, mais a été dévoilée plus tard. La France s'étant lancée dans la mise au point d'un armement atomique a eu besoin d'un certain type de calculateur que seule I.B.M. pouvait lui fournir à ce moment-là. On a présenté souvent I.B.M. comme le type parfait de l'entreprise internationale qui ne risque pas, par conséquent, de représenter les intérêts d'un pays en particulier. Il n'en reste pas moins que I.B.M. dont les relations avec le gouvernement français avaient été jusque-là excellentes, s'est vu défendre par le gouvernement américain la vente du calculateur en question au gouvernement français⁹. On comprendra facilement que les Français déjà sensibilisés au problème du contrôle étranger aient eu une réaction assez violente.

Si nous rappelons cet incident, c'est dans le but de montrer que les effets peuvent être très différents selon les branches de l'industrie manufacturière où le contrôle étranger s'exerce et qu'il peut être dangereux de laisser certains secteurs passer complètement à des intérêts extérieurs au pays. C'est, également, dans le but de montrer pourquoi la plupart des grands pays du monde ont cru devoir adopter une législation concernant l'investissement étranger.

9. Voir, Christopher Layton, *Trans-Atlantic Investments*, The Atlantic-Institute, Paris, 1966, pp. 38-39.

Il suffit, en effet, le plus souvent de quelques exemples de ce type pour provoquer la réaction des gouvernements des « nations-hôtes ». C'est ainsi que la France, le Mexique et même des pays de tradition libérale comme la Grande-Bretagne, le Japon ont une politique à l'égard du capital étranger. En Suisse, même s'il s'agit d'une entreprise spécialisée dans les produits alimentaires, les actions de la Nestlé ont été, en 1959, transformées d'actions au porteur en actions nominatives de façon à éviter un contrôle étranger sur la société.

La querelle quant à la nécessité ou non d'une intervention, querelle que la publication des deux ouvrages de M. Gordon a ranimée, nous paraît relever de deux conceptions différentes de la nation. À la page 93 de son plus récent ouvrage, M. Gordon définit le nationalisme. « En désirant sauvegarder notre indépendance, nous ne sommes pas différents des Britanniques, des Français, des Suisses, des Japonais, ou des habitants d'autres pays incluant les États-Unis. Certains appelleront cette attitude du nationalisme et ils ont raison. Il s'agit d'un respect véritable, d'une loyauté, d'un enthousiasme pour son pays, d'un optimisme et d'une confiance légitimes dans son avenir. »

La conception de M. Gordon nous paraît devoir être rapprochée de la définition socio-économique de la nation telle qu'elle a été proposée par François Perroux et Maurice Byé. La nation devient alors « un groupe de groupes, solidaires dans la croyance en une destinée commune et l'acceptation de sacrifices en vue de la réaliser, distinct des groupes analogues composant l'Oekoumène »¹⁰. Cette définition ne traduit nullement une sorte de culte exagéré de la nation. Comme le fait remarquer M. Byé, de nation à nation, il n'y a pas absence de solidarité, mais plutôt un sentiment de solidarité moindre qu'à l'intérieur d'une même nation. Il est donc normal de trouver certaines différences de comportement entre une firme qui dispose d'établissements dans plusieurs pays du monde et celle qui est strictement nationale, puisqu'on définit concrètement la nation en considérant les hommes tels qu'ils sont c'est-à-dire comme « un ensemble durable d'êtres morts, vivants et à naître, liés par une solidarité qui s'exprime par une capacité de sacrifices ».

10. Voir M. Byé, *Relations économiques internationales*, Dalloz, Paris, 2^e éd., 1965, p. 8.

Si, au contraire, nous définissons la nation d'une façon plus abstraite comme étant un « bloc de facteurs », alors l'intervention de la part du pays qui reçoit le capital devient beaucoup moins souhaitable. À la condition, en effet, de considérer l'investissement direct comme du même type que le mouvement international de capital néo-classique — ce qui représente certainement une simplification outrancière —, la « nation-hôtesse » accroît ainsi son stock de facteurs, sans que les autres pays en souffrent puisque l'on prend pour acquis que le capital va d'un pays où sa rémunération est faible vers un pays où il reçoit une rémunération plus élevée. Ceci devient conforme à une meilleure allocation des ressources et nous rapproche, par conséquent, d'un optimum mondial. Encore faudrait-il, cependant, ne pas oublier les conditions du modèle, de même que ses limites. On aurait alors beaucoup de mal à démontrer que les faits s'y conforment.

En somme, si l'on accepte la première définition de la nation, on confère un sens aux frontières politiques ; si on adopte, au contraire, la seconde, on refuse de conférer un sens aux frontières politiques. Si nous avons raison de supposer que des conceptions différentes de la nation animent les antagonistes du débat sur le capital étranger, il y a lieu, croyons-nous, d'être pessimistes. Car nous nous trouverions alors en présence d'un véritable dialogue de sourds, du débat qui s'éternise parce que les deux « clans » suivent des voies parallèles, voire même divergentes.

Bernard BONIN

À propos de l'adoption
du système métrique
au Québec

L'annonce, le 24 mai 1965, de l'adoption du système métrique par la Grande-Bretagne met de l'avant, et de façon très opportune, la question de l'adoption du système métrique au Québec.

Il est, en effet, extraordinairement significatif qu'un pays conservateur et attaché à ses traditions, comme la Grande-Bretagne, se soit résolu à prendre cette importante mesure. Cette décision prend toute son importance du fait que la Grande-Bretagne avait