

CHAPITRE IV

LA PÉRIODE DE GUERRE 1914-1921

Avant-propos—Les effets généraux de la guerre du point de vue économique, politique et social

Pour le Canada l'un des effets immédiats de la guerre fut de supprimer certaines difficultés économiques d'une gravité sans cesse croissante auxquelles le pays était en butte. En 1914, l'essor extraordinaire des placements dû aux emprunts contractés à l'étranger avait cessé. Il devint alors nécessaire d'interrompre l'établissement de moyens de fabrication pour intensifier la production de denrées exportables afin d'acquitter l'intérêt des fonds considérables immobilisés au cours des dix années antérieures. Un changement, une mise au point de cette importance menaçaient de présenter des difficultés et des lenteurs, mais grâce au stimulant de la demande créée par la guerre, l'économie canadienne, sortie facilement de l'impasse, ne tarda guère à accroître énormément sa production. Par la force des choses, les emprunts du Canada à l'étranger diminuèrent graduellement et finirent par cesser en 1917. Au cours des dernières années de la guerre, la forte expansion de la production, jointe aux mesures du gouvernement fédéral, permirent au Canada de devenir un important pays prêteur et de faire les fonds nécessaires aux achats de denrées canadiennes effectués par la Grande-Bretagne.

Outre qu'elle stimula notre expansion économique, la guerre assigna au gouvernement fédéral le rôle décisif d'organiser l'utilisation des richesses naturelles du pays. L'effort de guerre du Canada comportait une concentration profonde des ressources en hommes et en denrées et sous certains rapports leur subordination à la réalisation d'un but unique et transcendant. Le gouvernement fédéral interpréta ce but et coordonna les efforts de la nation. C'était l'organisme qu'il fallait pour atteindre cet objectif unique, mais en s'acquittant de cette tâche il emprunta certains éléments d'une méthode totalitaire dont la guerre moderne s'accompagne forcément. L'enthousiasme général pour la cause des Alliés produisit, dès le début du conflit, une unanimité remarquable parmi les Canadiens de toutes les régions et de toutes les catégories sociales. Soutenu par cette remarquable manifestation d'unité nationale, le gouvernement consacra toutes ses

forces et toute son autorité à la poursuite de la guerre. A mesure que la lutte devenait plus intense, il redoublait d'efforts et prenait de nouveaux engagements. Ses mesures énergiques hâtèrent et intensifièrent le progrès des productions que les changements survenus dans l'état du monde rendaient rémunératrices. Les nécessités que la guerre imposait au pays dominaient et altéraient l'économie nationale ainsi que les occupations et les intérêts de la population.

L'enthousiasme du début tomba à mesure que la guerre, en se prolongeant, devenait une épreuve d'endurance collective et d'aptitude aux sacrifices. Ne subissant pas l'énorme influence unifiante d'une menace directe et immédiate d'invasion, les Canadiens commencèrent à différer radicalement d'opinion quant aux meilleurs moyens d'obtenir les résultats que tous désiraient. Cette divergence d'idées, quant aux moyens, compromit la réalisation de la fin que l'on s'était assignée, et elle rompit la trêve politique qui avait marqué les premières années de la guerre. Au cours des années ultérieures, les effets des mesures économiques et financières que le gouvernement fédéral avait prises en vue de faciliter un effort maximum de guerre produisaient des résultats inattendus et malheureux dans tout l'organisme social. Les frais qu'entraînait la guerre pesaient de plus en plus lourdement sur certains groupes de citoyens. La situation privilégiée de ceux qui bénéficiaient de l'inflation et de la prospérité du temps de guerre faisait naître un vif mécontentement. L'inégalité inévitable et frappante des charges et des sacrifices que comporte la guerre moderne devenait manifeste.

La guerre apporta une solution au moins partielle aux problèmes économiques qui se posaient au Canada en 1914, mais elle leur substitua des problèmes politiques et sociaux d'un caractère très grave. La subordination constante de tous les efforts à l'unique objet de gagner la guerre affaiblit considérablement l'unité politique. La conscription et ses répercussions causèrent des divisions dans les deux partis politiques fédéraux. La guerre imposa une lourde tâche aux hommes d'Etat du Dominion et elle alourdit énormément la dette fédérale. D'anciens conflits régionaux reprirent avec plus de vio-

lence que jamais, et immédiatement après la guerre le Canada fut pour la première fois en proie aux luttes de classes. Dans l'esprit de bien des gens, la guerre avait démontré l'inexistence de la communauté d'intérêts qui doit toujours être à la base de l'initiative et de la direction fédérales. L'effort de guerre du Dominion avait été magnifique, mais réalisé seulement au prix d'un épuisement temporaire et de sérieuses divisions intestines.

Au Canada, comme dans d'autres pays, la guerre eut des effets d'un caractère révolutionnaire. Au point de vue économique, il y eut un fort accroissement de la capacité de production et un mouvement rapide vers la maturité économique. Toutefois, les changements les plus profonds s'opérèrent surtout dans le domaine social. Une nation, qui s'était jusqu'alors enorgueillie d'offrir des avantages égaux à tous, constata chez elle la division de sa population en classes. L'inégalité des charges et des avantages que la guerre avait fait naître favorisa la formation de nouvelles couches sociales. D'une part, les emprunts énormes effectués par l'Etat à même le produit de la prospérité née de la guerre créèrent une classe de rentiers, tandis que, d'autre part, l'esprit de classe commença à se manifester parmi la population industrielle croissante, éprouvée par la hausse considérable du coût de la vie. La détresse de ces gens les porta à réclamer l'intervention du gouvernement et le succès avec lequel les autorités fédérales avaient su mettre une société paisible sur un pied de guerre avait démontré comment les gouvernements pouvaient modifier les circonstances de la vie économique et sociale. Puisque les gouvernements pouvaient réaliser une organisation aussi efficace pour des fins de destruction, ils devaient, pensait-on, être en mesure d'assurer des conditions d'existence satisfaisantes aux citoyens. Une nouvelle conception des devoirs de l'Etat commença à se dégager. Jointe aux inégalités sociales qui devenaient de plus en plus évidentes, elle amena le gouvernement à intervenir activement dans la vie économique du pays et à créer ou amplifier divers services sociaux. Depuis la guerre, comme il apparaîtra plus loin, l'intervention provient surtout des provinces.

Le "boom" du blé fait place à celui de la guerre — Crise grave évitée; le Canada paie les frais de guerre par une rapide expansion de son commerce d'exportation

L'effervescence exagérée à laquelle avait donné lieu la mise en valeur des terres à blé de l'Ouest cessa en 1913. Elle se fondait sur l'affluence de capitaux étrangers qui avaient fourni les fonds

nécessaires à un vaste programme de construction. Ce qui avait attiré ces capitaux chez nous, c'était la confiance de voir le blé cultivé avec profit pour l'exportation dans les Prairies canadiennes. En 1912, les taux d'intérêt avaient monté sensiblement sur la place de Londres et en 1913 le niveau général des prix, y compris ceux des denrées canadiennes d'exportation, commença à baisser. L'entrée des capitaux étrangers qui assuraient la prospérité croissante du pays se trouva ainsi interrompue. Les perspectives d'une culture rémunératrice du blé devinrent moins belles. La prospérité soudaine qui avait abouti à une folle spéculation sur les valeurs immobilières, à la fusion de corporations commerciales, résultat de l'optimisme existant, à de nombreuses entreprises hasardeuses dans le domaine public comme dans le domaine privé, prit fin subitement.

L'économie canadienne fut immédiatement en proie à de graves difficultés. Elle s'était adaptée à un régime de forts placements et de construction considérable. En 1914, la valeur des entreprises de construction adjudgées fut de 37 p. 100 inférieure à celle de 1913. Une bonne partie de la main-d'œuvre et des ressources ayant servi à construire des chemins de fer, des ports, des canaux, et des usines, et à fonder des villes en constante croissance, demeura inutilisée. Le ralentissement de la construction fit diminuer sensiblement l'activité de l'industrie sidérurgique en Nouvelle-Ecosse. Il fit naître le chômage dans les villes industrielles du Canada central et provoqua une diminution considérable de la production de bois en Colombie-Britannique. La chute dans les prix des denrées exportées fut aggravée par la sécheresse qui réduisit la récolte de 1914 dans les Prairies. La diminution des importations de capitaux et le déclin des exportations démontrèrent à quel point l'économie née de l'expansion rapide de la culture du blé était sensible aux influences extérieures.

L'adaptation à cette nouvelle situation exigeait que l'on détournât vers les industries exportatrices la main-d'œuvre et les ressources inutilisées, afin de créer de l'emploi et mettre le pays en mesure d'acquiescer les intérêts de sa forte dette extérieure. Les circonstances eussent-elles été normales, l'opération aurait été lente et pénible; elle aurait comporté la déflation des frais et des prix et un ralentissement, temporaire au moins, de l'activité industrielle, éléments à la base de toute crise économique importante. Le premier effet de la guerre fut d'intensifier les influences extérieures adverses et d'aggraver la crise qui commençait à se faire sentir dans le pays. La désorganisation des relations internationales normales fit diminuer encore davantage les exportations canadiennes et l'importation de capitaux étrangers

cessa presque complètement à cause de l'impossibilité d'emprunter à Londres pour des fins autres que la guerre. Le chômage régna par tout le pays pendant l'hiver de 1914-1915.

Toutefois, au début du deuxième semestre de 1915, la désorganisation des relations économiques internationales devint fort avantageuse pour le Canada. La Grande-Bretagne et ses Alliés avaient besoin d'approvisionnements considérables. Vu le coût élevé du transport maritime et les crédits que les Etats-Unis et le Canada accordaient volontiers, une forte partie des commandes se dirigèrent vers l'Amérique du Nord. On avait surtout besoin de vivres et de matériel de guerre. Les premiers constituaient les principales denrées d'exportation du Canada, et l'industrie manufacturière périlicitaire se hâta d'entreprendre la production des secondes. De 1915 à 1918, la demande s'accrut sans cesse et la production canadienne atteignit un chiffre sans précédent. L'outillage industriel créé pendant l'expansion de la culture du blé se révéla fort productif et les ouvriers qui avaient servi à l'établir s'engagèrent dans l'armée d'outre-mer, ou se livrèrent à la production de denrées et de services.

La demande pressante de vivres fit monter rapidement le prix des denrées canadiennes d'exportation. Les prix des produits agricoles exportés montèrent beaucoup plus rapidement que ceux des denrées importées et les produits manufacturés. Ce qui s'était déjà produit pendant la période d'avant-guerre arriva de nouveau et l'expansion de la production agricole se trouva immédiatement et fortement stimulée. Entre 1913 et 1919, l'accroissement en chiffres absolus de la superficie affectée aux grandes cultures fut équivalent à l'augmentation totale qui s'était produite pendant les vingt années antérieures à 1913. En 1919, la superficie ensemencée en blé dans les provinces des Prairies dépassait de près de 80 p. 100 celle de 1913. Pendant cette courte période le nombre de bestiaux élevés par les cultivateurs canadiens augmenta d'un tiers. La demande occasionnée par la guerre stimula dans une moindre mesure, mais d'une façon assez prononcée, la production d'une grande variété de denrées agricoles.

Cette expansion de la capacité de production de l'agriculture fit accroître sensiblement les excédents disponibles pour l'exportation. La magnifique récolte de blé de 1915, que caractérisèrent des rendements exceptionnels par acre et qui laissa un fort excédent exportable, permit au pays plus que tout de s'assurer une balance de commerce favorable, et elle contribua dans une large mesure à la cessation

du marasme économique des deux années précédentes. Bien que les récoltes de blé, pendant le reste de la période de guerre, fussent peu encourageantes, et même extrêmement faibles en 1918 et en 1919, la valeur moyenne des exportations de blé et de farine, de 1917 à 1919, dépassa le double de celle qu'avaient atteinte les exportations de 1913.

Bien que le blé fût de beaucoup la plus importante denrée, l'exportation d'autres produits agricoles accusa des augmentations proportionnelles même plus fortes. Entre 1913 et 1918, la valeur des exportations de viande passa de 6 millions à près de 85 millions de dollars, celle des exportations de bestiaux de 10 millions à 35 millions et celles du fromage de 19 millions à 35 millions. Les exportations de foin, d'avoine, de beurre et d'œufs augmentèrent fortement. Sauf dans les régions ravagées par la sécheresse, l'agriculture prospéra. L'accroissement en valeur de ses exportations entre 1914 et 1919, comparativement au niveau de la période qui précéda immédiatement la guerre, correspondait aux quatre cinquièmes des frais que la guerre avait imposés au Canada.

Parmi les autres matières premières, qui participèrent à cette prospérité, les métaux non ferreux furent de plus en plus en demande. Nonobstant le progrès survenu dans l'exploitation minière, on n'avait pas, avant la guerre, résolu de manière satisfaisante les problèmes relatifs à la façon de traiter les minerais à faible teneur contenant de multiples métaux. Le relèvement considérable des prix dû à la guerre encouragea les chercheurs à rivaliser d'ingéniosité pour trouver des méthodes permettant l'extraction des métaux de ces minerais. Ils découvrirent plusieurs importants procédés d'affinage. Le prix élevé des métaux rendit rémunératrice l'exploitation des gisements de minerais à faible teneur. De 1913 à 1918, la production du cuivre augmenta en volume de 54 p. 100; celle du plomb, de 36 p. 100; du nickel, de 86 p. 100; la production du zinc, de négligeable qu'elle était, s'éleva à 35 millions de livres en 1918. La valeur de la production de ces quatre métaux, de 29 millions de dollars en 1913, atteignit le chiffre de 74 millions en 1918. Cet essor contribua fortement au progrès de l'industrie minière au Canada. Les prix baissèrent après la guerre, mais l'industrie bénéficia encore de l'accroissement de l'intérêt porté aux mines, de l'amélioration effectuée dans les méthodes d'exploitation et de l'accroissement des ressources accumulées par les compagnies minières grâce à leurs profits.

D'un autre côté, l'exploitation forestière fit peu de progrès. Elle souffrit beaucoup du marasme de la

construction et du coût élevé du transport maritime. Sa production tomba. A la fin de la guerre seulement, quand se fit sentir le besoin de navires en bois et que les fabriques d'avions se mirent à employer l'épinette de Sitka, l'activité reprit dans l'industrie forestière de la Colombie-Britannique et des provinces Maritimes. Toutefois, certaines circonstances nées indirectement de la guerre donnèrent une grande impulsion à la fabrication de la pâte de bois et du papier, complément de l'exploitation forestière. L'abaissement à partir de 1914 des droits de douane imposés aux États-Unis, puis l'épuisement relatif des ressources forestières chez nos voisins du Sud, la suppression des approvisionnements scandinaves par suite de la guerre et l'importance que prirent le tirage et le volume des journaux durant la guerre, tout cela donna un grand essor à l'industrie canadienne du papier à journal. De 19 millions de dollars qu'elles étaient en 1913, les exportations de pâte et de papier s'élevèrent en 1919 à 105 millions de dollars.

La production industrielle en général s'accrut encore davantage. Les influences favorables, résultat de programmes d'action politique d'ordre national en matière économique, qui avaient suscité un progrès fort rapide dans l'industrie manufacturière durant l'expansion de la culture du blé, persistèrent, grâce à l'épanouissement de l'industrie agricole dans l'Ouest durant la guerre et aux relèvements du tarif douanier en 1915 (7½ p. 100 pour le tarif général et le tarif intermédiaire et 5 p. 100 pour le tarif de préférence britannique). Le brusque arrêt des importations en provenance de l'Europe centrale, la diminution des importations britannique et le coût élevé du transport maritime permirent à notre industrie domestique de s'assurer une plus grande part du marché canadien. L'accroissement dans la production des denrées de consommation générale, de 1915 à 1918, se remarque à l'augmentation de 10 p. 100 survenue dans l'embauchage des industries des textiles, des chaussures, du tabac et des meubles.

Bien que l'époque se caractérisât par une part plus grande réservée au producteur canadien dans le marché domestique, le plus grand apport à notre activité industrielle résida dans les commandes britanniques de munitions et de matériel de guerre. La diminution de la construction et la crise qui sévissait en 1914 avaient gravement compromis l'industrie manufacturière, surtout la sidérurgie. Dès le début des hostilités, des industriels canadiens

dont les usines étaient inactives ou ne fonctionnaient pas à plein rendement recherchèrent en Angleterre des commandes de matériel de guerre. De 1914 à 1917, ces commandes se multiplièrent, si bien qu'en 1917 nos exportations d'obus et d'explosifs atteignaient près de 390 millions de dollars. En 1916, 1917 et 1918, le matériel de guerre représentait environ un quart du total de nos exportations et, durant une longue période, les manufacturiers canadiens produisirent le quart, et peut-être même le tiers des munitions d'artillerie alors employées par les armées britanniques. Le Canada expédia outre-mer pour environ un milliard de dollars en obus et en explosifs et il fournit aux Alliés pour environ 100 millions de dollars en navires et en avions. A l'époque de la plus grande activité, environ un tiers de la main-d'œuvre dans les usines canadiennes travaillait à l'exécution des commandes de guerre d'autres pays. De 1915 à 1918, l'embauchage dans les manufactures monta de 32 p. 100. La production de l'industrie sidérurgique, la plus gravement atteinte par la crise en 1914, s'éleva à un chiffre sans précédent.

Il y eut donc, de 1914 à 1918, une expansion remarquable dans la production totale de marchandises et de services. C'est cette augmentation de la production qui a servi à payer les frais de la guerre. C'est aussi grâce à elle qu'on put acquitter les intérêts de la dette extérieure, dette dont les emprunts à l'étranger ne pouvaient plus assurer le service. En outre elle a permis, contrairement à ce qui survint dans les pays européens, de maintenir un niveau d'existence relativement élevé. Vu les circonstances, il n'existait pas d'autre moyen de faire les fonds nécessaires à la guerre. Une société incapable d'emprunter à l'étranger et d'employer l'industrie étrangère pour produire à son intention le véritable nerf de la guerre doit payer ses dépenses de guerre au moyen de la production courante de sa propre économie. De 1914 à 1918, le Canada était incapable d'emprunter des sommes considérables¹ à l'étranger, et le pays en général dut au fur et à mesure payer les frais de guerre.² Le tableau 20 indique la nature et l'étendue de l'accroissement extraordinaire des exportations.

¹ Pour le total des emprunts du gouvernement fédéral à l'étranger durant la période de la guerre, voir p. 110.

² Pour un plus ample examen des moyens qui ont permis de le faire, voir plus loin pp. 105, 106.

TABLEAU 20.—MARCHANDISES EXPORTÉES
(en millions de dollars)

Années financières	Produits des mines	Pêche	Produits de la forêt	Produits de l'agriculture	Produits manufacturés			
					Munitions	Autres	Divers	Total
1913.....	57.4	16.3	43.3	194.9	—	43.7	0.2	355.8
1914.....	59.0	20.6	42.8	251.5	0.2	57.2	0.3	431.6
1915.....	51.7	19.7	42.7	209.1	0.5	85.0	0.7	409.4
1916.....	66.6	22.4	51.3	352.6	81.0	161.0	6.7	741.6
1917.....	85.6	24.9	55.9	501.2	281.2	196.2	6.4	1,151.4
1918.....	73.8	32.6	51.9	740.4	386.3	250.5	4.5	1,540.0
1919.....	77.5	37.1	70.5	469.7	250.9	304.5	6.2	1,216.4
1920.....	62.3	42.3	105.3	624.4	12.1	391.0	2.1	1,239.5

En très peu de temps, l'économie canadienne se libérait de la nécessité pressante où elle était d'importer des capitaux, et elle se révéla capable de produire un excédent considérable de marchandises destinées à l'expédition outre-mer pour fins de guerre et d'exporter en outre, durant les deux dernières années de la guerre, des quantités importantes de capitaux. Cette rapide transformation ne s'effectua pas par magie. Afin de répondre aux besoins de la guerre, il fallait détourner les marchandises et les services des circuits ordinaires de placement et de consommation. Ce détournement important s'accomplit surtout par le moyen de mesures financières et économiques du gouvernement fédéral. Le caractère et l'effet de ces décisions déterminèrent la nature et l'étendue de la participation du Canada à la guerre et aussi, dans une grande mesure, la commotion que la guerre devait causer à la structure politique, sociale et économique du pays. Pour comprendre ces mesures et se rendre compte de la vigueur mise à leur application, il faut d'abord rappeler l'atmosphère politique créée au Canada par la guerre européenne.

1. LA GUERRE ET L'UNITÉ NATIONALE

Une nation unie entre dans le conflit — L'effort de guerre incite un vif sentiment d'unité et de nationalisme.

Point n'est besoin d'insister sur l'unanimité de la conviction avec laquelle le Canada s'est lancé dans la guerre. Il est vrai qu'au début l'opinion n'était pas unanime sur la question de savoir si le Canada avait un intérêt capital dans la guerre et s'il devait y engager la totalité de ses ressources. Toutefois, comme personne n'avait alors une idée de l'envergure colossale que prendrait le conflit ni des sacrifices qu'il exigerait, on oublia ces divergences que la logique des événements ne révéla vraiment que

quelques années plus tard. Des citoyens de toutes les classes, de tous les partis politiques et de toutes les croyances religieuses proclamèrent la justice de la cause et la nécessité indubitable de la participation du Canada. Il arriva même qu'un homme qui avait ouvertement critiqué la politique impériale de l'Angleterre, Henri Bourassa, déclara que "le devoir national du Canada est de contribuer, dans la limite de sa puissance et des moyens qui lui sont propres, au triomphe et surtout à la durée des efforts conjoints de la France et de l'Angleterre".³

Le Canada n'avait jamais vu pareille démonstration d'unité nationale. Durant quelque temps, le caractère dominant de la vie canadienne résida dans la solidarité du sentiment national. Les intérêts personnels restaient subordonnés aux exigences d'un effort uni et, pour la grande majorité de la population, la victoire devint l'objectif primordial de l'existence nationale. On ne pouvait se méprendre sur l'unité du sentiment national, laquelle suffit à donner au gouvernement fédéral une immense autorité morale de pair avec ses pouvoirs administratifs d'une fort grande portée.

La crise amena une trêve des luttes politiques, trêve qui persista durant plus de deux ans à l'égard de questions essentielles et permit au parlement élu en 1911 de prolonger son existence jusqu'à l'automne de 1917, avec l'approbation du parlement impérial. Au cours de la session spéciale d'août 1914, le parlement adopta avec rapidité et unanimité la Loi des mesures de guerre qui conférait au gouvernement de vastes pouvoirs extraordinaires. L'opposition ne cessa pas tout à fait de critiquer le gouvernement, ainsi que le démontrèrent ses attaques relatives aux contrats de fournitures de guerre, à la politique financière et à l'administration du ministère

³ *Le Devoir*, 8 septembre 1914; cité par Elizabeth Armstrong dans *The Crisis of Québec, 1914-1918*, p. 78.

de la Milice et de la Défense, mais l'obstruction systématique disparut. La trêve des partis prit fin quelques années plus tard, mais le sentiment qui lui avait donné naissance au début de la guerre demeura assez fort pour permettre la formation d'un gouvernement d'union en 1917.

La crise imposa aussi une trêve aux différends existant entre le Dominion et les provinces. En 1912 et 1913, les provinces s'étaient remises à réclamer un accroissement des subventions fédérales. Quand survint la guerre entraînant pour le Dominion de grandes obligations financières, on remit à plus tard ces demandes. De même, le parlement fédéral n'eut recours qu'une seule fois à son pouvoir de désaveu. Les chefs politiques provinciaux ne contestèrent aucunement les mesures énergiques prises par le gouvernement fédéral non plus que les pouvoirs immenses qu'il exerça durant la guerre. Au contraire, ils prirent une grande part à la formation d'un gouvernement d'union. Les querelles intestines s'apaisèrent devant les grandes questions en jeu. L'ampleur de la tâche nationale de l'heure rejeta dans l'ombre la politique provinciale et les intérêts des provinces. Les efforts du Dominion absorbèrent l'attention de la nation et retinrent, au moins durant une certaine période, l'appui incontestable du sentiment public. En dépit de l'étendue des initiatives prises par le gouvernement fédéral et de leur effet sur la vie même des gens dans toutes les parties du pays, les provinces ne formulèrent aucune objection concertée ou systématique. Les protestations qui se firent entendre survinrent dans le domaine de la politique fédérale par suite du mécontentement de certains groupements culturels, de certaines classes et de certaines régions, les gouvernements provinciaux n'y furent pour rien. Durant un certain temps, le Canada manifesta les caractéristiques essentielles d'un Etat unitaire.

Le nationalisme agissant, qui fit oublier momentanément le provincialisme, se manifesta dans les relations extérieures et porta le gouvernement du Dominion à considérer que le Canada participait à la guerre à titre de combattant principal, plutôt qu'en qualité de satellite de la Grande-Bretagne. Le corps d'armée canadien, ayant toujours combattu comme unité distincte, fut commandé en définitive par un Canadien. La création à Londres, en 1916, d'un ministère des Forces militaires d'outre-mer eut pour effet de placer les troupes canadiennes sous la direction immédiate du gouvernement du Dominion. Partout où l'indépendance d'action devenait impossible, ce dernier entendait participer à l'orien-

tation de l'effort commun. Le cabinet de guerre impérial facilita, indirectement mais en grande mesure, la participation des Dominions à la direction de l'effort militaire, et la Conférence impériale de guerre, tenue en 1917, consacra "le droit des Dominions et de l'Inde à la participation effective à l'orientation de la politique étrangère", par le moyen d'organismes de consultation et d'unification de l'activité, que l'on établirait à cette fin. Après la signature de l'Armistice, ce besoin de collaboration devint moins pressant, et l'importance qu'on y attachait se porta sur la question d'autonomie. Bien que le sens profond d'unité nationale n'ait pas survécu à la guerre, certains éléments de nationalisme agissant, engendrés par le conflit, gardèrent toute leur vigueur. Le Canada en tête, les Dominions demandèrent et obtinrent la représentation distincte à la Conférence de la paix ainsi qu'à la Société des Nations, et quel qu'ait été l'amoindrissement de l'influence du gouvernement fédéral à l'égard des questions domestiques, durant la période d'après-guerre, ce gouvernement trouva un appui suffisant pour la revendication vigoureuse du statut de Dominion.

La question de la conscription — L'unité nationale ébranlée, l'isolement politique de Québec, effet regrettable sur la fédération canadienne

On s'accordait à dire, au début, que la guerre serait de courte durée, et personne ne doutait du résultat final. En effet les premiers projets de participation militaire ne prévoyaient que l'envoi d'un contingent de 25,000 hommes. Mais le public se rendit compte peu à peu qu'on n'était pas du tout assuré d'une victoire rapide, et l'effort militaire ne cessa de s'accroître, à tel point que, au commencement de 1916, le gouvernement annonçait qu'il était opportun de porter à un demi-million d'hommes nos effectifs d'outre-mer. Le conflit se transforma, aussi bien pour les populations que pour les armées, en une guerre d'usure, où toutes les ressources matérielles et spirituelles disponibles furent engagées. Les approvisionnements en vivres, en matériel de guerre et en matériaux de tous genres devinrent aussi importants pour la victoire éventuelle que le recrutement des troupes. Le gouvernement réglementa la production et se préoccupa du financement, sur une grande échelle, des approvisionnements destinés aux Alliés. Vers 1917, on convint à regret que l'issue même du conflit n'était pas certaine, et que seul un effort suprême assurerait la victoire des Alliés. Il devint également manifeste que le gouvernement fédéral considérait les intérêts primordiaux du Canada en jeu dans

cette lutte et n'hésiterait aucunement à y engager toutes les ressources du pays, sans réserve, en vue d'assurer la victoire.

A mesure que le gouvernement fédéral exigeait plus de sacrifices et d'efforts en vue de ce but suprême, les poussées différentes d'opinions, touchant la part prise par le Canada dans ce conflit, se transformèrent en questions d'ordre pratique. Le pays s'y était-il engagé comme un des principaux combattants, ou simplement pour apporter des secours bénévoles à la Grande-Bretagne? Et s'il y participait, à titre de combattant principal, jusqu'à l'extrême limite de ses ressources, de quelle façon le Canada pourrait-il aider le plus efficacement au succès des Alliés? Vu qu'il existe toujours des divergences d'opinions sur les moyens à prendre pour atteindre un but déterminé et que les gens n'étaient pas dominés par la crainte d'un danger immédiat, tel qu'en suscite l'invasion du territoire ou la menace directe d'une telle invasion, bon nombre d'entre eux comprenaient difficilement la nécessité de subordonner de telles divergences au besoin essentiel de l'action en commun. A mesure que le fardeau des engagements s'aggravait, de mois en mois, il s'avéra inévitable de débattre ou de critiquer en public la politique du gouvernement fédéral. La question d'ordre pratique qui permit à ces divergences d'opinion de se transformer en scissions politiques fut celle de l'importance de l'effort militaire que le Canada devait fournir.

Il est délicat, même à distance, de discuter la conscription et les autres questions qui troublèrent si profondément l'unité nationale il y a plus de vingt ans. Mais nous ne saurions ignorer les problèmes politiques de la période de la guerre qui laissèrent une marque durable sur le système fédératif du Canada. Au risque d'être mal compris, nous avons donc cru essentiel de remettre ces questions à jour de façon aussi objective et équitable que possible.

Avant que la conscription ne fût devenue une brûlante question politique, on avait constaté des différences marquées dans le chiffre de l'enrôlement chez les divers éléments de la population. Les gens natifs d'Angleterre répondirent à l'appel en nombre beaucoup plus considérable, et cela va de soi, que les Canadiens nés au pays. Au début de la guerre, le recrutement s'était fait avec beaucoup d'entrain dans les villes, bien qu'il ait fléchi aussitôt que le fort accroissement de l'activité industrielle eût accentué la demande de main-d'œuvre. D'autre part, on eut beaucoup moins de succès dans les campagnes, où il n'existait aucun contact avec les traditions militaires, et où ne s'exerça jamais la pression organisée sous le couvert du prestige social qu'on

put constater dans les villes. Rien d'étonnant que ces facteurs, ayant déterminé l'allure du recrutement par tout le pays se soient manifestés d'une façon beaucoup plus nette dans la province de Québec.

Il s'établit une différence marquée entre les Canadiens de langue anglaise, pris dans l'ensemble, et les Canadiens de langue française relativement à l'enrôlement volontaire. D'autre part, on s'est longuement demandé s'il existait réellement une différence importante, une fois opérées les rectifications nécessaires à une comparaison équitable. En réponse aux reproches formulés contre la province de Québec, on a soutenu que, compte tenu du nombre beaucoup plus élevé de Canadiens natifs d'Angleterre établis dans les régions de langue anglaise au pays ainsi que de la prédominance de la population rurale dans Québec — circonstance qui influa sensiblement aussi sur le recrutement dans les régions de langue anglaise — l'enrôlement de Canadiens nés au pays fut à peu près le même dans Québec que dans le reste du Canada. D'un autre côté, on a nié le bien-fondé de cette explication. Toutefois, les données suffisantes font défaut, — et elles ne seront probablement jamais disponibles, — pour corroborer l'une et l'autre de ces affirmations.

S'il y eut des différences sensibles qui restent inexplicables même après les rectifications précitées, il ne faudrait pas s'en étonner car il y avait plusieurs causes immédiates et profondes de divergences à cet égard. Parmi les porte-parole du gouvernement fédéral dans Québec se trouvaient des hommes qui avaient lutté avec Bourassa contre Laurier et le bill de la marine, et l'on pouvait difficilement compter qu'ils réussiraient à y soulever beaucoup d'enthousiasme pour une politique énergique de guerre. De plus, les directeurs du recrutement dans la province commirent de graves et exaspérantes erreurs, faute principalement de reconnaître, avec sympathie, la fierté qu'inspirait à un peuple sensible son caractère distinctif.

D'autres facteurs essentiels étaient d'origine encore plus profonde. Les Canadiens de langue française étaient établis au pays depuis des siècles. Ils étaient les plus anciens Canadiens de souche européenne et, à ce titre, beaucoup plus fermement attachés à l'Amérique du Nord que leurs concitoyens de langue anglaise. Leurs liens politiques avec la France s'étaient rompus cent cinquante ans auparavant; ils n'avaient jamais ressenti beaucoup d'affection pour la France républicaine et ses tendances anticléricales. D'autre part, leur loyauté incontestée envers la Grande-Bretagne était moins instinctive que raisonnée. Il n'y entraient rien de cette force émotive, essentielle à l'acceptation de

grands sacrifices en vue d'une guerre qui se déroulait dans la lointaine Europe. Tandis que le reste de la population demeurait profondément attaché à la Grande-Bretagne par des liens de parenté ou par le souvenir, de même que par la tradition loyaliste et impérialiste, l'expérience et les souvenirs des Canadiens de langue française se rattachaient uniquement à la terre d'Amérique. Par conséquent, il était à prévoir que l'attitude des Canadiens de langue française, à l'égard d'un conflit prolongé en Europe, différerait de celle qu'avait adoptée le reste du pays.

Durant la période d'avant-guerre, l'Ontario avait restreint l'usage du français, et comme langue d'enseignement et comme sujet d'étude dans les écoles de la province. Les ontariens de langue française s'étaient opposés vigoureusement à l'application de ce règlement. Ils en contestèrent la constitutionnalité et la cause traîna devant les tribunaux jusqu'en 1916, alors que la validité de la mesure fut définitivement proclamée. Cette année-là, l'Ontario adoptait une nouvelle loi à l'appui de sa politique des écoles séparées, et le gouvernement fédéral refusa de la désavouer. Le débat sur la question des écoles bilingues, comme on l'appelait, se poursuivit avec une amertume toujours croissante, mettant à nu les obstacles qui séparaient les citoyens de langue française, au point de vue des sentiments et des intérêts, de leurs concitoyens de langue anglaise, et soulignant de nouveau la difficulté d'arriver à une entente raisonnable entre ces deux groupes ethniques. A la demande de sir Wilfrid Laurier, on présenta au Parlement un projet de résolution tendant à déplorer le geste de la législature ontarienne.⁴ Ceux des députés conservateurs de Québec qui avaient une tendance au nationalisme se joignirent aux libéraux de cette province pour voter en faveur de la résolution; les libéraux de l'Ouest s'y opposèrent et sir Wilfrid Laurier dut recourir à tout son prestige et à toute son autorité pour contenir ses partisans d'Ontario. La menace de désunion que comportait la vieille question de race, même en un temps de danger national, en fut clairement démontrée. La rupture sur la question du bilinguisme présageait la scission beaucoup plus grave encore qu'entraînerait la conscription. Le principe de la collaboration politique des deux races au sein des deux partis fédéraux était déjà plus ou moins inopérant en 1916, du fait qu'une de ces races était rapidement en train de se ranger derrière un des partis politiques.

⁴ Résolution présentée, en réalité, par M. Lapointe, et généralement connue sous le nom de "Résolution Lapointe".

Cette controverse sur la politique des écoles séparées de l'Ontario eut pour effet d'aigrir le débat relatif à la conscription. Les Canadiens-français de Québec étaient profondément irrités par l'attitude de l'Ontario, car ils considéraient leur langue comme un de leurs intérêts primordiaux. La majorité des chefs politiques de Québec tentèrent d'empêcher que la question de langue n'affaiblît l'appui accordé par cette province à l'effort militaire du Canada, mais ce problème en amena néanmoins plusieurs à s'opposer énergiquement à la participation du Canada à la guerre. Ils affirmaient sans se lasser que les chefs politiques de langue anglaise étaient en train de sacrifier les intérêts du pays à l'impérialisme britannique. D'après eux, il ne fallait pas consentir de nouveaux sacrifices pour sauvegarder la civilisation britannique en Europe, à un moment où les Anglais s'attaquaient à la culture canadienne-française en Amérique.

L'agitation nationaliste de Québec souleva l'animosité des groupements tant extrémistes que modérés dans les autres provinces. On présuma que les nationalistes parlaient au nom de toute la population québécoise, l'on vit dans leur propagande une des raisons de l'infériorité proportionnelle des engagements volontaires dans cette province. Ces accusations de déloyauté, qui se multiplièrent rapidement, blessèrent les Canadiens de langue française qui avaient favorisé la participation à la guerre. Elles provoquèrent des récriminations qui, à leur tour, entraînèrent de nouvelles ripostes de la part des Canadiens de langue anglaise. On tournait dans un cercle vicieux, où les malentendus et les reproches, de part et d'autre, semblaient ne devoir jamais cesser. Une fois ce stage atteint, l'appui accordé par Québec en vue d'atteindre le but suprême du gouvernement fédéral devait inévitablement diminuer. La question du bilinguisme engendra une foule de conséquences qui concoururent à susciter, dans Québec, l'opposition générale à la conscription.

Mais la province de Québec ne fut pas seule à s'opposer à cette mesure. Les syndicats ouvriers et les cultivateurs, alors alarmés et accablés par la hausse constante des cours, indignés aussi par l'injustice flagrante qui régnait dans la répartition des bénéfices de guerre, protestèrent également contre la conscription. Vers la fin de 1916, le gouvernement créa une Commission du service national, chargée de procéder à l'inventaire de notre capital humain. Malgré les démentis formulés par le gouvernement, ce projet apparut, en général, comme un premier pas vers le régime redouté. Le Congrès des métiers et du travail exprima sa désapprobation à l'égard

et de l'immatriculation en vue du service national et de la conscription. Certaines personnes, parlant au nom des cultivateurs, s'élevèrent contre les profiteurs et demandèrent que le recensement ou la conscription des hommes s'accompagnât de mesures semblables à l'égard de la richesse matérielle. Cette demande se fit jour de nouveau à l'occasion du débat public sur la question même de la conscription.

Au moment où la politique de conscription fut annoncée, le gouvernement exhortait les producteurs de denrées alimentaires à porter leur production au maximum et lorsque la réserve de main-d'œuvre agricole commença à s'épuiser, le gouvernement promit, à plusieurs reprises, qu'on accorderait aux fils de cultivateurs de généreuses exemptions du service militaire. Ces promesses contribuèrent à apaiser l'agitation, dans la campagne ontarienne, contre l'introduction de la conscription. Mais la révocation de ces atténuations, au printemps de 1918, par suite de la tournure grave et inattendue qu'avaient prise les événements sur le front occidental souleva immédiatement des protestations énergiques. Des cultivateurs de l'Ontario et de Québec en très grand nombre se rendirent en vain aux bureaux du gouvernement à Ottawa et s'en retournèrent dans leurs foyers, irrités et pleins de ressentiment contre le gouvernement pour ce qu'ils jugeaient être une violation de parole de sa part.

Lorsque le gouvernement annonça la conscription, tous les Conseils des métiers et du travail du Canada adoptèrent des motions tendant à censurer la conscription des hommes et demandant celle de la richesse. A sa réunion de 1917, le Congrès des métiers et du travail tout en appuyant, avec certaines réserves, la politique conscriptionniste du gouvernement fit un chaleureux accueil à une résolution visant à la formation d'un parti travailliste sur le plan politique. Il lui semblait que les intérêts du travail ne trouvaient pas place dans la conception que se faisait le gouvernement fédéral de la tâche suprême de la nation.

Dans la province de Québec, le projet de conscription rencontra l'opposition générale. A la fin du mois d'août 1917, l'agitation populaire qui régnait par toute la province prit la forme de manifestations populaires dans la ville de Montréal. On put voir, même au parlement, toute la force de désunion que comportait cette question. Elle compléta la désintégration des partis politiques fédéraux. Chez les libéraux des provinces anglaises, l'attachement à leur ancien chef de parti fit place à ce qu'ils consi-

déraient les besoins inexorables de la guerre; des amis intimes et des lieutenants de sir Wilfrid appuyèrent de leur parole et de leur vote le bill relatif au service militaire. De l'autre côté, les anciens nationalistes québécois s'y opposèrent. Au sein du parlement, le parti libéral s'identifiait à la province de Québec et les Chambres elles-mêmes se divisaient suivant les origines ethniques.

Malgré une opposition acharnée, la politique conscriptionniste reçut l'appui de la majorité du peuple canadien qui l'accepta comme seul moyen d'atteindre ce grand but national qu'était la victoire. La phase la plus critique du combat, qui se produisit en 1917, s'ajoutant à la menace réelle de dissensions intestines, vit les rangs se resserrer. L'idée d'une coalition pour les fins de la guerre n'était pas nouvelle, mais ce fut la question de conscription qui fit aboutir l'agitation en faveur d'un gouvernement unioniste. Le gouvernement au pouvoir n'avait pas reçu le mandat de proposer la conscription, et une mesure aussi draconienne devait inévitablement rencontrer de la résistance et ne pouvait guère être mise en vigueur si ce n'est par un gouvernement national sans teinte politique.

Plusieurs libéraux en vue se mirent de la partie et l'on forma un gouvernement unioniste. Les élections qui suivirent eurent pour enjeu les initiatives que ce gouvernement jugeait nécessaires en vue d'augmenter le plus possible l'apport à la cause des Alliés. Au cours de la campagne électorale, les passions de race parvinrent à leur paroxysme. En fin de compte le gouvernement d'union balaya les provinces de langue anglaise tandis que la province de Québec faisait bloc en faveur de sir Wilfrid Laurier et contre la conscription. Les 143 députés unionistes alors élus, sauf trois, venaient des provinces anglaises et 60 des 77 partisans de sir Wilfrid Laurier étaient de la province de Québec. Le scrutin, toutefois, n'avait pas donné un résultat si tranché, compte tenu des bulletins déposés. L'opposition libérale (non compris les partis secondaires et les indépendants) reçut environ 42 p. 100 du vote des civils. En dehors de la province de Québec, le gouvernement fit élire 82 p. 100 des députés grâce à 62 p. 100 des voix tant civiles que militaires; le reste des votes se répartissaient entre l'opposition libérale et un certain nombre d'indépendants dont un grand nombre appuyaient le gouvernement à propos de la conscription.

TABLEAU 21.—BULLETINS DU VOTE DÉPOSÉ AUX ÉLECTIONS
FÉDÉRALES GÉNÉRALES DE 1917 ^(a)

(en milliers)

—	Candidats unionistes officiels	Candidats acceptés par Sir Wilfrid Laurier	Autres
Vote civil—			
Québec—			
Villes ^(b)	38	106	7
Campagne ^(b)	24	232	19
Reste du Canada—			
Villes ^(b)	351	156	62
Campagne ^(b)	496	306	110
Total du vote civil.....	909	800	198
Vote militaire.....	215	14	5
Total.....	1,124	814	203

^(a) Le calcul du vote possible dans les circonscriptions ayant élu un député par acclamation, se fonde sur le résultat du scrutin en d'autres endroits de la province intéressée.

^(b) La répartition entre villes et campagne n'est qu'approximative.

L'ancienne querelle entre nationalistes et libéraux était enfin réglée dans Québec. Le vieux parti parlementaire libéral était brisé et, ⁵ dans Québec, il s'identifia pour un certain temps aux intérêts ethniques de l'élément majoritaire de la province.

Sur les ruines des anciennes divisions de parti, de nouveaux groupements politiques commencèrent à se former. Les travailleurs formèrent à la hâte une association politique et présentèrent un certain nombre de candidats, dont plusieurs s'opposaient à la conscription. Les divers groupements de cultivateurs ne prirent, comme tels, aucune part à la campagne électorale. Toutefois, la manière dont la Loi du service militaire fut appliquée l'année suivante donna lieu à des ressentiments qui favorisèrent l'action politique des groupements agraires. Dès la guerre terminée, ils profitèrent de la faiblesse du parti libéral et du désarroi qui y régnait pour faire leur entrée dans le domaine politique.

Les Canadiens n'aiment pas se remémorer les événements qui ont fait renaître l'antagonisme et réveillé les sentiments de méfiance et de rancœur entre les deux races. Si nécessaire que soit l'oubli de cette méfiance et de cette rancœur, il n'en a pas moins fallu en rappeler les causes, vu qu'elles ont exercé une influence profonde sur l'histoire du fédéralisme canadien par la suite, et qu'elles offrent des leçons d'application générale quant au fonctionnement du régime fédéral au Canada.

⁵ Le parti libéral en souffrit surtout dans son organisation et dans ses chefs. Comme on le vit plus tard, il n'y eut aucune dissension durable parmi les simples membres du parti.

L'effort collectif que la guerre moderne impose à une nation soumet à une dure épreuve son unité politique. Toutefois, les événements de la Grande Guerre ont fait ressortir d'une manière frappante la nature particulière du régime politique canadien ainsi que les limitations qu'il comporte. La guerre assigna un rôle prédominant au gouvernement fédéral et établit pour tous les Canadiens un objectif unique. En quelque sorte, la guerre fut une grande entreprise nationale, un effort commun de la part du pays tout entier. La diversité traditionnelle de l'âme canadienne ne demeura pas longtemps subordonnée à une conception unique des fins visées et des moyens de les atteindre. L'esprit d'accommodement et de collaboration fit place à la dissension et l'on recourut à la contrainte comme unique moyen d'atteindre l'objectif qu'on s'était assigné.

Il importe de souligner, de nouveau, que sous un régime démocratique l'action collective comporte un but commun et une méthode convenue de réalisation. S'il s'agit d'un effort conjoint à l'égard duquel les grands élans populaires font naître des conceptions différentes, il est susceptible d'échouer et le désaccord qui en résulte gêne toutes les entreprises dont l'exécution doit être confiée au gouvernement. Une population aux origines et aux traditions identiques, depuis longtemps habituée à envisager d'un unique point de vue les questions fondamentales, est peut-être en mesure de maintenir l'harmonie nécessaire à une action collective dont l'effet touche à l'ensemble de la vie nationale. Le Canada ne possède pas cette homogénéité, ce qui limite la portée des efforts conjoints qui pourraient effectivement être tentés sous les auspices du gouvernement fédéral.

Voilà pourquoi le Canada est un Etat fédéré et doit conserver ce caractère. La contrainte ne saurait supprimer définitivement les divergences fondamentales. Il y a, bien entendu, plusieurs questions dont on peut abandonner le règlement au gouvernement fédéral à cause de la communauté d'intérêt et d'intention. Le nombre en augmente sans cesse. Les moyens actuels de transport et de communication, ainsi que l'unification du régime économique, confèrent à maintes questions un intérêt général qui permettrait d'en confier l'examen au gouvernement fédéral.

La lumière ainsi jetée sur le régime fédéral par les événements de la période de guerre a affirmé des tendances et des opinions déjà manifestes dans Québec. Ceux qui préconisaient l'attribution aux provinces des plus grands pouvoirs possible, voyaient dans ces faits la preuve qu'ils avaient eu raison à cet égard. A leur sens, on devait en conclure que lorsque les intérêts et les aspirations des Canadiens

de langue française et de ceux de langue anglaise n'étaient pas identiques, les pouvoirs fédéraux étaient à la disposition de la majorité. C'est pourquoi se trouva accrue à leurs yeux l'importance de l'article 92, au point de vue de la sauvegarde de leurs institutions et de ce qui leur était le plus cher. L'intervention de l'Etat entraînant toujours des résultats imprévus et inattendus, Québec fut plus que jamais disposé à s'élever contre l'accroissement des pouvoirs fédéraux.

Bien que cette opinion n'ait pas rallié tous les suffrages dans Québec, son influence raffermi certaines tendances antérieures et accrut la défiance de Québec à l'égard des pouvoirs fédéraux. Québec joua encore plus qu'auparavant le rôle de gardien vigilant des droits provinciaux. Ainsi, l'expérience politique née de la guerre a eu une profonde influence sur l'évolution subséquente des relations entre le Dominion et les provinces. Elle a également eu, à d'autres points de vue, une portée incalculable. Par suite de son effet désastreux sur les partis politiques fédéraux, elle a sérieusement affaibli l'initiative fédérale dans le domaine des affaires intérieures pendant la période de l'après-guerre, et accru ainsi la puissance politique des provinces sans augmenter leurs ressources financières.

2. LA GUERRE ET L'ÉCONOMIE CANADIENNE

Les finances de guerre — Emprunts domestiques pour parer aux frais de la guerre; fonds disponibles grâce à une politique d'inflation du crédit

Comme on l'a déjà fait remarquer, le Canada salua la guerre avec une unanimité politique telle que le gouvernement fédéral fut en mesure, et même dans l'obligation, de faire servir tous les pouvoirs constitutionnels du Dominion à la réussite de son effort de guerre.⁶ On ne se borna pas à engager ainsi nos ressources humaines, on offrit de même nos ressources économiques. Pour assurer l'emploi le plus efficace de ces ressources, le gouvernement fédéral se servit pendant la guerre de tous les pouvoirs à sa disposition. Par ce moyen, il lança et mit en vigueur certains programmes politiques en matière économique et financière qui dirigèrent le fonctionnement des finances publiques du Dominion durant toute cette période et permirent au pays de devenir pour les Alliés une source d'ap-

visionnement en articles essentiels. Une telle orientation politique eut aussi un effet profond et durable sur notre régime social et économique. La nécessité s'impose donc de l'étudier en détail.

A l'ouverture des hostilités, le Canada s'enfonçait de plus en plus dans une crise économique. Le bouleversement financier et l'incertitude qui s'en suivirent ne firent qu'aggraver la situation. Les forts excédents aux comptes courants des années précédentes avaient disparu et le gouvernement se voyait dans l'obligation d'emprunter lourdement afin de poursuivre l'exécution de son programme d'aménagement et faire face aux énormes dépenses de guerre qui s'annonçaient. A l'extérieur les marchés financiers étaient pratiquement fermés tandis qu'au pays on était menacé d'une ruée sur les banques.

Les exigences de la guerre forcèrent le gouvernement central à prendre une attitude énergique. Au début du mois d'août 1914, il suspendait le remboursement obligatoire, en or, des billets du Dominion et donna cours légal aux billets de banque; il permit aux banques d'avoir recours, l'année durant à l'excédent de circulation autorisée⁷ et, enfin, obtint pour lui-même le droit d'avancer aux banques des billets du Dominion sur la foi de gages approuvés. Ces mesures, si elles éliminèrent un danger imminent pour les banques, fournirent le mécanisme nécessaire à l'inflation. L'abolition des restrictions et la mise en œuvre de certains expédients créaient l'organisme nécessaire à un régime de crédit très développé et le mettaient à la disposition du gouvernement fédéral.

Le Dominion eut recours à divers moyens pour faire face aux besoins financiers de l'année 1914-1915. Il releva les droits de douane sur le café, les boissons alcooliques, le sucre et le tabac et imposa des droits d'accise sur les boissons alcooliques et le tabac. Toutefois, ces relèvements fiscaux ne devaient donner, croyait-on, qu'une quinzaine de millions de dollars. Les besoins dépassaient de 156 millions de dollars (61 millions pour la guerre, 93 millions pour les immobilisations et 2 millions pour le déficit courant) le total des prévisions de revenus courants. On ne jugea ni utile ni possible d'acquitter tous les frais de la guerre au moyen de l'impôt ou des emprunts intérieurs. Le Canada s'entendit avec le gouvernement impérial au sujet de ses dépenses de guerre et durant l'année financière 1914-1915 la totalité des emprunts nécessaires à cet objet vint de cette sour-

⁶ La *Loi des mesures de guerre* de 1914 lui donnait des pouvoirs très étendus dont bon nombre dépassaient sa compétence du temps de paix.

⁷ Jusqu'alors, on avait permis aux banques d'émettre durant la période d'expédition des récoltes, soit de septembre à la fin de février, des billets en excédent de leur circulation jusqu'à concurrence de 15 p. 100 de leur capital versé et de leurs réserves.

ce. Il fit les fonds des immobilisations par un emprunt de 40 millions de dollars sur le marché de Londres, l'émission de 39 millions de billets du Dominion⁸ et un emprunt à court terme de la Banque de Montréal. La guerre n'eut donc pas pour effet, au début, de taxer outre mesure l'économie du pays. Sauf pour les émissions de billets du Dominion et de faibles emprunts d'un caractère provisoire, la totalité des dépenses de guerre et des immobilisations provinrent d'emprunts étrangers.

Au début de 1915, apparurent les premiers impôts de guerre qui frappaient la circulation fiduciaire, le revenu brut des compagnies de prêts et de fiducie, le revenu des compagnies d'assurance provenant des primes, les messages par télégraphe et câble, les billets de transport par chemin de fer et paquebot et les billets de wagons-lits et de wagons-salons. Les tarifs postaux s'alourdirent et un droit de timbre frappa les chèques, les effets de commerce, etc. On préleva des impôts sur les médicaments brevetés, les parfums et les vins non mousseux. Un droit additionnel de 7½ p. 100 s'appliqua aux importations effectuées sous le régime des tarifs intermédiaire et général et certains articles relevant du tarif de préférence britannique acquittèrent un impôt additionnel de 5 p. 100. Ces relèvements fiscaux, dont on attendait 25 millions de dollars environ, étaient loin, cependant, de satisfaire les besoins financiers du gouvernement, qui s'élevaient à 166 millions pour l'année financière 1915-16.

La baisse considérable de la livre sterling, à l'été de 1915, mit fin à l'accord que le Canada avait conclu avec le gouvernement impérial en vue d'obtenir les fonds de sa quote-part des frais de guerre. La Grande-Bretagne ne put désormais que financer les dépenses de guerre du Canada outre-mer. Le gouvernement fédéral dut s'adresser au marché domestique pour faire face aux dépenses de guerre effectuées au pays même et consentir à la Grande-Bretagne des avances destinées à acquitter une part grandissante des achats de guerre britanniques au Canada, de crainte d'une réduction sensible de ces achats. Le marché londonien de l'argent étant fermé, New-York constituait la seule autre source possible de fonds étrangers. Un emprunt de 45 millions y fut placé en juillet 1915. Le gouvernement dut demander le reste de ses besoins au portefeuille canadien.

Avant la guerre, les emprunts domestiques n'avaient jamais dépassé le chiffre de 5 millions. En 1914, de toute la dette fédérale, moins de \$700,-

000 étaient payables au Canada. Toutefois, la récolte exceptionnelle et les commandes de guerre de la Grande-Bretagne et de ses Alliés avaient ramené la prospérité dès l'automne de 1915. L'inactivité du marché des valeurs et l'accroissement des bénéfices subséquent à la hausse des prix assurèrent des disponibilités considérables. L'emprunt domestique lancé en novembre 1915 rapporta 100 millions. Il fut souscrit presque en entier par des institutions financières et autres corporations commerciales.

De 1915 à 1918, l'apport du Canada à la guerre progressa rapidement. Pour supporter le fardeau grandissant, le pays tirait de plus en plus sur ses propres ressources. Le gouvernement impérial assumait les frais de guerre outre-mer. Le gouvernement canadien acquittait les dépenses effectuées sur son territoire et finançait, au moyen d'avances, une forte proportion des achats de la Grande-Bretagne au Canada. Durant les deux dernières années de la guerre, les avances du Canada à la Grande-Bretagne (y compris celles des banques canadiennes) dépassèrent largement les avances de la Grande-Bretagne au Canada. De fait, le Canada achetait une proportion élevée de ses propres exportations et les expédiait outre-mer où elles servaient à acquitter le coût de la guerre. L'importance de l'apport canadien au conflit tenait donc à la capacité du gouvernement fédéral de se procurer les fonds nécessaires aux exportations. Plus le gouvernement fédéral empruntait sur le marché domestique, plus les exportations et la production augmentaient et plus la contribution du pays à la guerre s'accroissait. Trois modes de prélèvement s'offraient au gouvernement: l'impôt, l'emprunt, et l'émission de billets du Dominion. Les taxes spéciales imposées aux fins de la guerre ne rapportaient qu'une partie relativement faible du montant nécessaire. Les billets du Dominion ne pouvaient être émis qu'en quantité limitée. Il fallait prélever le gros des fonds par voie d'emprunt.

Les disponibilités du marché domestique variaient en importance selon l'épargne populaire et la mesure dans laquelle les placements des particuliers diminuaient. L'épargne normale s'avérant insuffisante, le gouvernement eut recours à l'unique méthode existante et dont l'application augmenta le revenu monétaire de la population et le répartit différemment. Une plus large part alla aux corporations commerciales et aux riches particuliers dont le gouvernement pouvait emprunter les bénéfices ou excédents considérables. Cette nouvelle répartition du revenu s'avéra possible grâce à une expansion du crédit bancaire, en d'autres termes grâce à l'inflation. Les prix et le coût de la vie (prix de vente) montèrent plus rapidement que les

⁸ Le montant en billets du Dominion dont une réserve d'or de 25 millions autorisait l'émission passa de 30 à 50 millions; on émit 16 millions de ces billets gagés sur des obligations ferroviaires garanties et 10 millions, pour fins administratives en général.

salaires et les intérêts sur les dettes anciennes (frais).⁹ Les bénéfices des industriels et le revenu des propriétaires fonciers augmentèrent donc tandis que le revenu effectif des salariés et des rentiers baissait ou augmentait à une allure moins rapide. Ce fut cette réduction relative, et dans certains cas absolue, du revenu effectif d'un groupe de la population, et l'accumulation d'excédents considérables entre les mains d'un autre groupe (en mesure de prêter ces excédents au gouvernement), auxquelles s'ajoutait une augmentation considérable de la production brute, qui permirent ces emprunts de guerre d'une importance étonnante.

Durant l'année financière 1916-1917, les dépenses de guerre du Canada passèrent à 307 millions. Les immobilisations ordinaires exigèrent encore 82 millions. Cette année-là, les besoins financiers du gouvernement fédéral avoisinèrent les 400 millions. Afin d'augmenter le produit de l'impôt et de réduire les bénéfices nets provenant des fabrications de guerre, le gouvernement, de bonne heure en 1916, frappa les bénéfices commerciaux d'un impôt dont il fit remonter l'effet au début des hostilités. Le fisc préleva le quart de tous les bénéfices nets (sauf dans les domaines de l'assurance sur la vie et de l'agriculture) en excédent de 7 p. 100 sur le capital versé des entreprises constituées en corporations et en excédent de 10 p. 100 sur le capital versé des entreprises non constituées en corporations. Étaient exonérées les corporations commerciales dont le capital versé n'atteignait pas \$50,000, sauf dans le domaine du matériel de guerre. Le retour de la prospérité et les impôts de guerre produisirent au compte courant, durant l'année terminée le 31 mars 1917, un excédent de 84 millions qui ne dépassait guère le chiffre des dépenses ordinaires imputables sur le capital. Il fallut recourir à l'emprunt pour les dépenses de guerre et les avances au Royaume-Uni. New-York fournit cinquante millions. On se procura le reste au Canada.

A la fin de 1916 et au début de 1917, l'expansion du crédit bancaire commença tout de bon. Les banques avancèrent 100 millions au Conseil impérial des munitions pour être dépensés au Canada et accordèrent au gouvernement impérial un crédit renouvelable de 20 millions pour des achats de blé. Elles procurèrent 100 millions au gouvernement canadien, par l'achat de bons du Trésor. Leurs

prêts courants au commerce augmentèrent de 73 millions, de mars 1916 à mars 1917. Ce relèvement de la puissance d'achat contribua de façon sensible à la hausse subite des prix et à l'expansion rapide de la production, des revenus en espèces et des bénéfices. En septembre 1916 et mars 1917, le gouvernement fédéral faisait souscrire sans peine, au pays même, des emprunts se totalisant à 250 millions.

En 1917 et 1918, l'apport du Canada au conflit alla sans cesse grandissant et entraîna des frais de plus en plus lourds. Chacune de ces années, les besoins du Canada s'établirent entre 500 et 600 millions. Les crédits accordés à la Grande-Bretagne pour ses achats au Canada atteignirent de vastes proportions.

En 1917, les banques consentirent au gouvernement impérial d'autres avances s'élevant à 150 millions pour les achats de matériel de guerre et de blé. Elles continuèrent à fournir des fonds au Dominion pour de brèves périodes, prenant de forts montants de bons du Trésor en attendant les emprunts de guerre. Les prêts courants au commerce augmentèrent de 38 millions en 1917 et de 217 millions en 1918. Durant ces deux années, la monnaie en circulation (la monnaie de papier entre les mains du public et les dépôts bancaires) augmenta de près de 40 p. 100. Cette expansion du crédit se réalisa grâce à l'augmentation des réserves en espèces des banques, résultat de l'initiative et des mesures du gouvernement fédéral. En 1917 eut lieu une autre émission fiduciaire de 50 millions en billets du Dominion, ce qui portait le total ainsi émis à 91 millions depuis le début des hostilités. De plus, la réescompte des valeurs de garantie détenues par les banques aux termes de la loi financière leur procurèrent des sommes considérables en billets du Dominion. Les bons du Trésor du gouvernement impérial furent réescomptés à 3½ p. 100, chiffre bien inférieur à l'intérêt de la place. Le mécanisme institué par la loi financière permettait aux banques d'augmenter leurs réserves en espèces dans la mesure où les occasions de placement rendaient la chose profitable pour elles. A la fin de 1918, les disponibilités bancaires avaient plus que doublé et les dépôts atteignaient presque le double de ce qu'ils étaient à la fin de 1913.

L'expansion rapide du crédit, tant au Canada qu'à l'étranger, provoqua une ascension non moins rapide des prix. De 1916 à 1918, le niveau des prix de gros et le coût de la vie montèrent respectivement de 51 p. 100 et 34 p. 100 au Canada. Les gains d'une partie importante de la population augmentèrent à une allure plus lente, toutefois.

⁹ Les gages dans certaines industries de guerre et de certains groupes non-spécialisés augmentèrent plus rapidement que le coût de la vie, mais la moyenne des gages de la masse des travailleurs, notamment les artisans et la classe des collets blancs, ne suivit pas la hausse du coût de la vie. Entre 1913 et 1917, l'indice du ministère fédéral du Travail relatif au mouvement général du taux des gages (à l'exception des travailleurs professionnels et de la classe des collets blancs) marqua une avance de 25 p. 100, tandis que l'indice du coût de la vie du Bureau fédéral de la statistique s'éleva de 31 p. 100.

Les salaires réels de larges groupes de travailleurs (surtout dans les métiers spécialisés et les emplois de bureau) étaient sensiblement inférieurs à ceux de 1913. L'affaissement du revenu réel de nombre de salariés et de portefeuellistes détenant des obligations et des hypothèques d'avant-guerre provoqua une rapide expansion des bénéfiques commerciaux. Cela, s'ajoutant à un revenu national plus considérable en espèces, à la pratique plus répandue de l'épargne en temps de guerre et à la contraction des placements particuliers, fit que le gouvernement fédéral eut à sa disposition des fonds considérables. Durant les années financières terminées les 31 mars 1918 et 1919, le Dominion put se procurer au pays même, par voie d'emprunt, des montants nets de 541 millions et 589 millions, respectivement. L'abaissement du niveau d'existence subi par certains groupes, l'augmentation de l'épargne et le renvoi à plus tard de travaux d'établissement nécessaires rendirent possibles ces emprunts de guerre et représentaient les sacrifices nécessaires à la poursuite de la guerre.¹⁰ Les effets de l'inflation répartirent ces sacrifices de façon inégale.

La fiscalité fédérale prit rapidement plus d'ampleur au cours de la Grande Guerre, mais l'importance des recettes ainsi prélevées ne dépassaient guère les dépenses ordinaires imputables au compte courant ou sur le capital, que venait grossir l'intérêt d'une dette qui montait à pas de géant. En 1917, on augmenta l'impôt sur les bénéfiques commerciaux et on recourut pour la première fois à un impôt fédéral sur le revenu. En 1918, les exemptions au chapitre de l'impôt sur les bénéfiques commerciaux furent restreintes, et l'impôt sur le revenu fut relevé. La taxe d'accise s'étendit à plusieurs objets de luxe, aux automobiles entre autres. Les taxes spéciales de guerre rapportèrent 56 millions de dollars au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1919, soit 18 p. 100 des revenus courants.

Bien que les hostilités eussent pris fin en novembre 1918, le coût élevé de la démobilisation et du rétablissement des soldats dans la vie civile maintint pendant encore un an et demi la dépense fédérale au niveau du temps de guerre. L'expansion du crédit bancaire et la hausse vertigineuse des prix persistèrent jusque dans la première moitié de l'année 1920. On lança à l'automne de 1919 le dernier emprunt de guerre domestique, qui rapporta plus de 600 millions de dollars.

¹⁰ L'énorme somme de matériaux et de services requise pour la poursuite de la guerre provint en majeure partie de l'augmentation de la production. Mais le problème était d'arracher cette production à la consommation et au placement des particuliers pour la confier au gouvernement. Les méthodes employées pour créer cette diversion firent que certains groupes donnèrent relativement plus que d'autres.

La transition du pied de guerre à celui de paix s'effectua avec une remarquable aisance. La résorption d'un demi-million de soldats dans la vie civile n'entraîna guère de chômage ou de perturbation industrielle. De nouvelles demandes comblèrent rapidement le vide important créé par le brusque arrêt des commandes de guerre. Les forts emprunts consentis par les Américains permirent à notre commerce d'exportation avec l'Europe dévastée par la guerre de se maintenir à un niveau élevé. Le Dominion avança 46 millions de dollars à l'étranger qui les affecta à des achats au Canada. Les denrées alimentaires, et les articles ouvrés également, furent l'objet d'une forte demande. Le 31 mars 1920 les exportations de ces derniers articles avaient atteint pour l'année une valeur de 391 millions de dollars. Le programme de constructions navales des gouvernements canadien et étrangers fournit un palliatif efficace au ralentissement causé par l'arrêt des commandes de guerre, particulièrement dans l'industrie de l'acier.

La recrudescence d'activité au pays accentuait encore l'impulsion venant de l'étranger. Après la cessation des hostilités, les besoins des consommateurs firent déferler une vague d'achats sur le marché, tandis que l'industrie du bâtiment prenait un brusque essor. Les gouvernements provinciaux et les municipalités s'empressèrent d'assurer les services publics et de reprendre les projets d'amélioration suspendus forcément durant la guerre. Le Dominion consacra plus d'argent aux travaux publics, engagea des dépenses considérables afin de mieux équilibrer et équiper son réseau ferroviaire et avança aux provinces des fonds destinés à la construction d'habitations. L'industrie privée accrut et son outillage et ses stocks. Les industries américaines multiplièrent les installations d'usines filiales au pays. Ces activités économiques, couronnées par les importantes dépenses fédérales effectuées aux fins de la démobilisation et du rétablissement des soldats dans la vie civile, soutinrent jusqu'à l'été de 1920 l'effervescence d'après-guerre dont la crise mondiale vint alors provoquer l'effondrement.

Réglementation des affaires et de l'industrie durant la guerre — Sa répercussion sur la philosophie sociale et l'expansion des responsabilités gouvernementales après la guerre

Le début de la crise d'après-guerre marqua la fin d'une phase importante de l'expansion économique au Canada. La Grande Guerre avait entraîné de profonds changements dans les finances publiques, dans l'armature économique du pays, dans

le régime social et dans la conception populaire du rôle de l'Etat dans la société. Avant d'exposer brièvement la transformation apportée par la guerre à l'état financier du Dominion, il importe de souligner l'intervention profonde de l'Etat au sein de l'activité économique dérivant de notre effort de guerre, parce qu'elle constitue un élément fort important de l'évolution de l'opinion courante au sujet du domaine d'activité propre à l'Etat.

Le gouvernement fédéral avait eu pour premier objectif de gagner la guerre et il s'était efforcé de faire converger tous les efforts vers ce but. A cette fin, là où cela paraissait s'imposer, il avait entrepris de diriger lui-même l'utilisation des ressources économiques du pays. Il avait favorisé par tous les moyens la production du matériel de guerre et exhorté le cultivateur canadien à accroître le plus possible sa production de denrées alimentaires. En plusieurs cas, ne se contentant pas de ce rôle d'animateur, il avait étendu son activité jusqu'à l'intervention et à la réglementation. La rareté de certains approvisionnements indispensables à la vie l'avait conduit à en établir le rationnement en vue d'assurer la réalisation du programme tracé. Devant une hausse verticale du coût de la vie, conséquence de l'inflation qu'il avait lui-même provoquée, il s'était appliqué à atténuer les effets de l'inflation au moyen d'une réglementation encore plus sévère de l'industrie canadienne. A la fin des hostilités, le gouvernement fédéral se trouvait nanti de pouvoirs très étendus quant à la vie économique du pays. La crise sans précédent dans l'histoire assurait ainsi la validité constitutionnelle des mesures de réglementation établies par le gouvernement fédéral dans le domaine économique.¹¹ La réglementation du temps de guerre imposée au commerce et à l'industrie du Canada dépassa en étendue et en rigueur tout ce que l'on a connu avant comme après cette époque.

Dès les premiers jours de la guerre, le gouvernement exerça des pouvoirs inusités, la censure des dépêches de presse, par exemple, et du service télégraphique. Mais la réglementation dans le domaine économique ne prit d'envergure que plus tard, cependant, lorsque la hausse du coût de la vie eût répondu à l'inflation et que l'on eût commencé à souffrir gravement d'une pénurie de matières essentielles. En novembre 1916, un décret du conseil interdisait la resserre et l'accumulation des articles nécessaires à la vie. Les personnes en possession d'approvisionnements exagérés avaient l'obligation d'en disposer à des prix justes et raisonnables et le gou-

vernement reçut alors d'amples pouvoirs d'enquête et de sanction. En 1918, le loyer des habitations était assujéti à la même réglementation que celle des autres nécessités de la vie et les conseils municipaux furent autorisés à créer des comités de prix raisonnables chargés d'examiner les prix et d'indiquer au public ceux qu'ils jugeraient raisonnables pour les objets nécessaires à la vie.

En 1917, le gouvernement entreprit la réglementation sévère de la plus importante industrie canadienne. Les gouvernements alliés étaient devenus les seuls acheteurs étrangers de céréales canadiennes qu'il leur fallait acquérir à tout prix. La moisson de 1917 s'annonçait déficitaire, on prévoyait que le jeu ordinaire du marché tendrait normalement à établir des prix de famine. Le gouvernement intervint au bénéfice des Alliés en instituant une Commission de surveillance du commerce des céréales autorisée à relever toutes les sources d'approvisionnement et à répartir toutes les disponibilités entre les minotiers du pays et la *Wheat Export Company*, chargée, pour le compte des Alliés, des achats en Amérique du Nord. Afin d'empêcher l'affolement du marché devant cette formidable demande, la Commission avait le pouvoir de fixer un prix maximum et de faciliter la mise sur le marché. Cet organisme détermina les prix de vente au pays et à l'exportation et contrôla l'écoulement des récoltes de 1917 et 1918. La Commission canadienne du blé lui succéda, en 1919, et reçut la mission d'assurer seule l'écoulement de la récolte de céréales cette année-là, se substituant ainsi au mécanisme normal du commerce des céréales au Canada.

Le rythme accéléré et soutenu de la hausse dans les prix des articles nécessaires à la vie, des vivres surtout, amena la création de la Commission de l'alimentation en 1917, autorisée à s'enquérir des approvisionnements disponibles et de la cause des prix élevés, d'établir les besoins du pays en vivres et de faciliter l'exportation des excédents. Elle fut aussi autorisée à fixer les prix et à réglementer la consommation. En 1918, ces pouvoirs passaient à la Commission canadienne de l'alimentation qui fut autorisée à diriger la production des denrées alimentaires.

La Commission imposa un régime de permis et diverses restrictions à la transformation et à la vente des denrées alimentaires. Bien qu'à de rares exceptions près elle n'ait pas eu recours au rationnement de la consommation, elle réglementa effectivement l'approvisionnement de diverses denrées destinées à la transformation et au commerce de distribution. Importateurs et exportateurs durent se munir d'un permis et la distillation des grains fut interdite. Les établissements servant des repas au public furent l'objet d'une étroite surveillance.

¹¹ Consulter *Fort Francis Pulp & Paper Co. v. Manitoba Free Press*, [1923] A.C. 696, et la *Loi de la Commission du commerce* [1922] 1 A.C. 191. Voir aussi pp. 104-05 *infra*.

Sans tenter de fixer les prix de détail, la Commission de l'alimentation, de concert avec la Commission de surveillance du commerce des céréales, établit un écart fixe entre le prix du blé et celui de la farine. Elle fixa également le prix que les pêcheurs de la Colombie-Britannique recevraient pour le saumon. Des décrets du conseil distincts déterminèrent le prix du papier à journal pour le consommateur canadien et restreignirent les profits des établissements de salaison en réservant à l'Etat tout profit dépassant une norme déterminée.

L'Armistice n'eut pas pour effet de fixer l'apogée de la courbe toujours ascendante du coût de la vie. Devant l'indignation populaire, le parlement conféra à la Commission de commerce récemment créée plusieurs des pouvoirs qu'exerçait déjà le gouvernement sous l'empire de la Loi des mesures de guerre. La Loi sur les coalitions et les prix raisonnables maintenait les dispositions interdisant l'accumulation des vivres et la hausse exagérée du prix des objets nécessaires à la vie. Elle autorisa la Commission de commerce à poursuivre des enquêtes approfondies et à établir une norme de bénéfices et de prix raisonnables. Pendant une certaine période, au cours de l'année 1919-1920, la Commission de commerce s'appliqua avec énergie à fixer les prix de denrées très diverses. Mais cette activité fébrile fut de courte durée et ce régime de taxation cessa avant même que le Conseil privé n'eût, en 1922, déclaré inconstitutionnelle la loi d'autorisation de la Commission.¹²

La réglementation tentée par le gouvernement fédéral dans le domaine économique n'est pas ici exposée en son entier. On a plutôt tenté de faire voir jusqu'à quel point le gouvernement s'est arrogé les pouvoirs utiles à la réglementation de l'activité économique pendant la guerre. Devant l'ébranlement général de l'économie nationale, l'Etat dut recourir à des interventions répétées. L'une fut provoquée par l'entrée en guerre des Etats-Unis, en 1917, qui menaçait le Canada d'une grave pénurie de houille. Afin de parer à la situation, on nomma alors un commissaire du combustible et on établit avec force détails la réglementation de ce commerce. Le commissaire du combustible répartissait les disponibilités entre les diverses provinces; l'administrateur dans chaque province faisait à son tour la répartition entre les diverses localités et un comité local s'efforçait d'assurer une distribution équitable chez les particuliers. On tenta de réglementer les prix en fixant la marge du profit.

Faute d'une augmentation des salaires correspondant à la hausse des prix, les grèves industrielles se multiplièrent en 1917 et 1918. La production

en général en fut gravement atteinte à une époque où tous les efforts tendaient à son accroissement. Comme conséquence, en 1918, les grèves et lockouts étaient interdits. Finalement, la création, en février 1918, de la Commission de commerce en temps de guerre révéla l'aboutissement logique des principes économiques du temps de guerre. Des pouvoirs très étendus l'autorisaient à "exercer telle surveillance des entreprises industrielles et commerciales jugée nécessaire..."¹³ Elle fut investie du pouvoir de réglementer l'utilisation des ressources économiques nationales et d'établir, grâce à une échelle de priorité à laquelle seraient assujetties les différentes entreprises quant à l'accès aux matières devenues rares, une distinction entre les industries "essentielles" et les industries "moins essentielles". Le gouvernement n'a exercé que modérément plusieurs des pouvoirs qu'il s'était arrogés; il en a même abandonné quelques-uns; mais à mesure que la guerre avançait il faisait tendre l'économie vers une fin unique.

Cette fin prédominante disparut avec les hostilités, de même que les mesures extraordinaires de régie économique, à quelques exceptions près d'un caractère provisoire. La période de rétablissement économique d'après guerre obligea le gouvernement à prendre des initiatives nouvelles. On s'était appliqué si longuement à la poursuite de la guerre que même le retour à l'activité économique normale provoqua la désorganisation dans les affaires, compliquée du rétablissement nécessaire des soldats-citoyens dans la vie civile. L'Etat institua des pensions en faveur des invalides et des personnes dont les morts au champ d'honneur avaient jusque-là assuré la subsistance. Il organisa des services de toutes sortes pour aider au rétablissement des anciens combattants dans la vie civile, stimula par sa Commission d'établissement des soldats l'installation sur la terre d'un vaste contingent d'anciens militaires, fonda un bureau fédéral de placement pour coordonner les efforts de placements provinciaux. Partout on se familiarisa avec la mission et la technique des services sociaux d'ordre moderne.

Les multiples initiatives prises par l'Etat durant la guerre eurent chez nous, comme dans les autres pays, d'immenses répercussions sur le plan social. La population se rendit compte que les gouvernements peuvent façonner le genre d'existence des citoyens et les fonctionnaires de l'Etat apprirent comment s'y prendre; les gens comprirent de mieux en mieux que les gouvernements peuvent apporter

¹² *Loi de la Commission du commerce* [1922] A.C. 191

¹³ C.P. 337, 9 février 1918.

des changements réels à l'ordre social, et l'Etat s'occupait de réunir les données statistiques qu'exige une intervention économique effective. L'expérience qu'a valu à l'Etat son activité des années de guerre a joué un rôle prépondérant dans le choix des multiples initiatives que le marasme économique et social paraissait imposer.

La dette s'alourdit durant la guerre — La guerre et l'étatisation gonflent le passif de trois milliards de dollars; le système fiscal doit s'amplifier grandement pour supporter le fardeau

L'avènement de la paix fit disparaître graduellement les mesures de régie adoptées durant les années de guerre. Longtemps après la signature de l'Armistice, le gouvernement du Dominion dut s'abstenir de multiplier ses initiatives du temps de paix; paralysé qu'il se sentait par le fardeau des frais de démobilisation et par la débâcle des chemins de fer. La guerre avait coûté 1,680 millions de dollars. Du 31 mars 1914 au 31 mars 1922, le Trésor fédéral avait encore dépensé, au compte de capital, sans compter les garanties des obligations ferroviaires, une somme de 1,100 millions de dollars.¹⁴ Le Dominion dut prélever, durant la même période, de 2,700 à 2,800 millions de dollars en plus de ses dépenses courantes ordinaires, dont 440 millions seulement lui vinrent du produit de l'impôt (excédent total au compte courant).

Comme les autres nations belligérantes le Canada eut recours, pour solder la plus grande partie de ses dépenses de guerre, à des emprunts et à l'expansion du crédit. L'imposition de taxes suffisamment fortes pour acquitter tous les frais de la guerre devenait une mesure beaucoup trop révolutionnaire pour qu'on y pût même songer. Jusque-là, le gouvernement fédéral s'était presque exclusivement contenté du revenu de la douane et de quelques droits d'accise; il ne possédait pas d'impôts généraux et ne pouvait atteindre directement les revenus nets, les bénéfices et les fortunes des particuliers. L'introduction soudaine de mesures fiscales d'une portée que les circonstances exigeaient aurait revêtu un caractère de sévérité trop prononcé pour entrer dans le domaine des possibilités politiques ou économiques. Incapable d'emprunter fortement à l'étranger, le Canada acquitta au fur et à mesure ses frais de guerre. La production courante du Canada devait fournir à nos armées, directement ou indirectement, les vivres, l'équipement et les munitions, et il

fallait payer les producteurs. On ne pouvait songer à faire retomber toutes ces obligations sur la postérité. Il importait donc à tout prix d'augmenter la production, augmentation qu'aurait bien pu empêcher l'imposition de taxes pouvant rapporter les sommes requises. Particuliers et sociétés industrielles se montrent beaucoup mieux disposés à augmenter leur rendement afin de créer un excédent de production (par rapport à la consommation normale) mis à la disposition de l'Etat en échange de créances représentées par des titres émis à des taux avantageux et libres d'impôt par le gouvernement, au lieu de voir celui-ci leur enlever tout simplement de tels excédents par sa fiscalité.

A l'exception de 135 millions de dollars (émissions nouvelles, moins les remboursements, vendues à l'étranger de l'ouverture des hostilités au 31 mars 1922), tous les emprunts, soit 2,100 millions de dollars environ, furent lancés au Canada. Les entreprises de commerce, les maisons financières et les particuliers touchant de gros revenus ont souscrit de 80 à 85 p. 100 des emprunts de guerre, fait qui montre bien quelle proportion ont fourni les bénéficiaires commerciaux et le revenu des personnes à l'aise (revenu dont l'augmentation provenait en grande partie de l'inflation).

Les dépenses de guerre et les autres dépenses capitalisées ont obéré de 2,300 millions de dollars, et les garanties prises en charge et les autres obligations des deux réseaux ferroviaires transcontinentaux de 700 autres millions de dollars, la dette du Dominion. A la déclaration des hostilités, le Nord-Canadien et le Grand-Tronc n'étaient pas terminés. Il devenait cependant de plus en plus évident que ces deux entreprises de grande envergure, ayant reçu de l'aide sous forme de subventions et de garanties très libérales provenant du Dominion et des provinces, étaient vouées à l'échec. Seule la prolongation pendant bon nombre d'années de la période de grande prospérité de 1900 à 1913 pouvait motiver l'établissement coûteux de deux voies ferrées se côtoyant dans un territoire improductif. La crise survenue en 1913-1914 avertissait assez qu'il ne fallait pas y compter. La guerre, en supprimant presque toute immigration et toute importation de capitaux, mit un terme à la mise en valeur de nouveaux territoires vierges. La hausse des prix et l'impossibilité d'emprunter sur la place de Londres aggravèrent l'état de choses existant. Les frais obligatoires, déjà lourds, le devinrent davantage par suite du relèvement des frais de construction; la hausse rapide dans les dépenses d'exploitation augmenta les déficits déjà engoissants. Dans l'impossibilité d'emprunter à l'étranger, même sur la foi des valeurs garanties par

¹⁴ Chemins de fer et canaux, 640 millions; travaux publics, 116 millions; établissements des soldats sur des terres, 80 millions; avances au Royaume-Uni et à des gouvernements étrangers, 155 millions nets; entreprises et avances diverses, environ 110 millions.

l'Etat, les compagnies durent compter exclusivement sur les emprunts et les avances provisoires du Dominion.

Vers 1916 la situation était devenue critique. Le Dominion avait le choix, ou de laisser tomber les compagnies, dont la faillite, après une longue bataille juridique et la détérioration probable de l'outillage et du service, aurait eu pour effet de diminuer les frais fixes; ou d'accorder d'autres avances, pour en assurer le maintien; ou encore de prendre à son compte les réseaux avec leurs obligations. La Commission d'enquête sur le problème ferroviaire, instituée en 1916, opta en faveur de cette dernière solution. Celle de la faillite, accompagnée du défaut de remboursement des titres, s'annonçait lourde de menaces pour le crédit national, et l'immobilisation des avances provisoires que des maisons de finance avaient consenties au Nord-Canadien risquait de plus de provoquer chez nous une panique financière. C'est ainsi que, de 1917 à 1922, le gouvernement canadien prit à son compte le Nord-Canadien, le Grand-Tronc-Pacifique et le Grand-Tronc, qu'il fusionna en un seul réseau, sous le nom de National-Canadien. Le Dominion assumait toute la dette obligataire de ces compagnies, y compris les titres garantis ou non par les provinces.¹⁵ Presque tous les frais d'établissement des lignes provenaient de la vente de titres à intérêt fixe. Il n'y avait à peu près pas de mises de fonds particulières. Le contribuable s'est chargé de tout le fardeau financier de ces aventures particulières malencontreuses et le portefeuille privé n'y a guère perdu. Ainsi les frais élevés d'administration qui obéraient les finances de l'entreprise privée sont devenus des charges obligatoires pour l'Etat.

De 1913 à 1921, la dette globale, directe et indirecte, du gouvernement fédéral (due presque exclusivement à la guerre et aux chemins de fer) passa d'un demi-milliard à trois milliards et demi, et les dépenses imputables sur le compte courant, de 118 à 354 millions de dollars. Cette dernière augmentation se répartit ainsi: service des intérêts, 56 p. 100; pensions militaires, 22 p. 100; relèvement des prix et des salaires dans les services de l'Etat, le solde. Antérieurement à 1914, toutes les dépenses courantes du Dominion visaient à procurer des services à la collectivité; les entreprises d'aménagement (y compris tous les frais de la dette) y comp-

taient pour environ la moitié, l'administration fédérale et la défense pour environ 40 p. 100, et les subventions aux provinces pour 10 p. 100. En 1921, près de la moitié des décaissements consistaient en virements de créances sans aucun avantage immédiat, cent millions de dollars passaient en intérêts de dettes n'ayant comme contre-partie aucun actif productif, et 54 millions allaient en pensions militaires et en soins aux anciens combattants. Dans les deux derniers cas, tout se résumait à un simple transport de revenu d'un groupe (celui des contribuables) à un autre, celui des détenteurs d'obligations (d'emprunts de guerre, libres d'impôts, pour la plupart) et des pensionnaires. La somme des biens et services que recevait l'ensemble de la nation n'y gagnait ou n'y perdait absolument rien.

Ce sont principalement ces virements de dépenses qui obligèrent le Dominion, pendant la guerre et immédiatement après à multiplier ses sources de revenu. En 1913, la douane fournissait 78 p. 100 des revenus globaux, et le solde provenait surtout des droits d'accise sur les boissons alcooliques et le tabac. En 1921, la proportion représentée par le produit de la douane avait fléchi de plus en plus des deux tiers. On eut recours à d'autres sources de revenu: la taxe de vente, l'impôt sur le revenu des corporations et des particuliers, l'impôt sur les bénéfices commerciaux, ainsi que diverses taxes sur les institutions financières, les billets de transport, les chèques, etc. Ces nouvelles mesures fiscales procurèrent presque toute l'augmentation dans les revenus encaissés depuis 1913.

Les 150 millions de virements de créances avaient surtout pour cause la guerre à laquelle les salariés et les autres personnes à revenus modiques avaient dû contribuer, de façon disproportionnée. Le régime fiscal du Dominion faisait encore retomber sur les mêmes presque tout le fardeau d'après-guerre. Les impôts progressifs (sur le revenu des particuliers et les bénéfices commerciaux) ne produisaient que 63 millions de dollars. Le solde venait principalement de la taxe de vente et de l'impôt proportionné au revenu net des corporations. L'impôt à la consommation, en plus d'imposer de lourds sacrifices au pauvre, semait le découragement dans l'industrie. Les taxes que le Dominion imposait pour honorer ses obligations de guerre constituaient un changement révolutionnaire par rapport à la simplicité du régime d'avant-guerre, sans s'avérer pour cela les plus justes et les plus équitables qui pouvaient exister.

¹⁵ Le Dominion n'assuma pas *en droit* les titres garantis par les provinces et ceux qui étaient privés de cette garantie, mais il les accepta *en fait*, puisqu'il en paya les intérêts et en effectua le remboursement au fur et à mesure des échéances.

*Etat financier des provinces et des municipalités —
Frein mis aux déboursés par la guerre; brusque
accroissement dans le chiffre de la dette et le
coût des services sociaux entre 1918 et 1921*

La crise économique, survenue peu de temps avant l'ouverture des hostilités, avait déjà mis fin au fort accroissement du chiffre de la dette et des dépenses provinciales et municipales qui avait marqué la période de 1896 à 1913. Durant la guerre, la difficulté d'emprunter à l'étranger, l'absorption par les entreprises fédérales de tous les fonds de placement canadiens, et les mesures auxquelles le Dominion eut recours pour se procurer des revenus supplémentaires, entravèrent effectivement toute expansion de l'activité provinciale et municipale. Pendant plusieurs années après 1913, les gouvernements provinciaux et les municipalités ne firent aucun progrès et, dans certains cas, rétrogradèrent. Toutefois, la fin des hostilités fut le signal de nouvelles dépenses et, dès 1921, l'activité constatée au début du siècle avait repris toute son ampleur.

TABLEAU 22.—DETTE DIRECTE ET INDIRECTE DES GOUVERNEMENTS
EN 1913 ET 1921

	1913		1921	
	Total	Par habitant	Total	Par habitant
	(en millions de dollars)	\$	(en millions de dollars)	\$
Dominion du Canada et réseau ferroviaire de l'Etat.....	520.8	68 00	3,520.0	400 00
Provinces.....	285.0	37 00	633.3	72 00
Municipalités.....	504.6	66 00	803.7	91 00
Sous-total.....	1,310.4	—	4,957.0	—
Moins les créances entre les gouvernements—				
Dominion-provinces.....	11.5	—	49.7	—
Provinces-municipalités.....	0.9	—	24.5	—
Total.....	1,298.0	170 00	4,882.8	556 00

Le rapide accroissement du chiffre de la dette dès la cessation des hostilités,¹⁶ constitue le trait le plus saillant des finances publiques, provinciales et municipales d'après-guerre. Cette vague d'immobilisations correspondait à d'importants changements d'ordre technique, économique et social. Dès 1914, l'effet sur les finances provinciales et municipales de l'automobile, des progrès de l'électricité et du transport à longue distance de l'énergie électrique, commençaient à se faire sentir. Bien que retardées par la

¹⁶ Entre 1913 et 1921, le chiffre de la dette provinciale et municipale par tête de population s'accrut de plus de 60 p. 100, à la suite de dépenses engagées presque entièrement au cours des trois années qui suivirent 1918.

guerre, les importantes mises de fonds qu'exigeaient ces changements s'effectuèrent sans retard, une fois le conflit terminé. L'usage croissant de l'automobile entraîna la réfection presque totale des rues et des moyens de circulation dans les villes. Les provinces commencèrent à construire de grandes routes, et à adapter d'une façon générale leur voirie à l'auto. Plus d'un quart de l'augmentation de 650 millions qu'accusa le chiffre de la dette des provinces et des municipalités entre 1913 et 1921, provenait d'immobilisations au chapitre des chaussées, des rues et des ponts.

D'autres part, l'aménagement des services d'utilité publique (à l'exception des chemins de fer) contribua pour environ 40 p. 100 à cette augmentation du total des exigibilités provinciales et municipales. L'Ontario dépensa plus de 100 millions sur son entreprise hydroélectrique. L'on créa au Manitoba, au Nouveau-Brunswick et dans la Nouvelle-Ecosse, des Commissions provinciales d'électricité. Les trois provinces des Prairies doublèrent leurs placements dans les téléphones. Un grand nombre de municipalités étendirent et améliorèrent leurs services des eaux. Les villes de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Ontario engagèrent des sommes considérables dans des entreprises hydroélectriques, et, dans certain cas, dans les tramways. Toutefois, bien que le développement des services d'utilité publique ait fortement accru le chiffre de la dette brute, le fardeau du contribuable ne s'en trouva pas aggravé, parce que la grande majorité de ces entreprises étaient rentables.

L'accroissement du chiffre de la dette absolue provint surtout des fortes immobilisations en édifices publics et en travaux divers. L'expansion industrielle et urbaine stimulée par la guerre, ainsi que les nouvelles responsabilités assumées à l'endroit du bien-être social, augmentèrent grandement les dimensions et la diversité des édifices et institutions requis pour des fins publiques. Ces exigences retombèrent plus immédiatement sur les municipalités. Par suite de l'extension rapide de ces facilités, et de leurs importants déboursés en matière de rues, d'égouts et de services des eaux plusieurs collectivités urbaines se trouvèrent à renouveler pratiquement tout leur outillage durant les quelques années qui suivirent immédiatement la guerre. Ces dépenses furent rendues possibles, en grande partie, par l'émission d'obligations à échéance de 12 à 15 ans, période beaucoup moins longue que la durée du matériel ainsi obtenu, à condition qu'il demeure en parfait état. Ainsi donc, si le chiffre de la dette monta rapidement entre 1918 et 1921, il était censé diminuer aussi rapidement après 1930, une fois ces obligations parvenues à échéance.

En outre de l'aménagement de routes, d'édifices et de services d'utilité publique, les provinces durent faire face aux problèmes que suscitèrent la crise économique et la sécheresse durant la période d'après-guerre. La Colombie-Britannique, le Manitoba et toutes les provinces de l'Est souscrivirent des projets de logement, financés au moyen de prêts consentis par le Dominion. Les cultivateurs des Prairies, gênés par de faibles rendements, des taux d'intérêt élevés et une brusque chute des cours (après 1920), réclamèrent des secours particuliers. Les gouvernements provinciaux tentèrent de remédier à la situation par le moyen du crédit agricole, de prêts en vue de l'achat de grains de semence, de

prêts aux coopératives agricoles et d'avances en vue de la réalisation d'un projet d'irrigation en Alberta. L'on dépensa trente-quatre millions de dollars à ces fins, et l'on s'aperçut tôt que la majeure partie de ce montant ne serait jamais remboursée.

La prise à charge par le Dominion de 85 millions de leurs nantissements de titres ferroviaires permit aux provinces de l'Ouest de multiplier encore plus rapidement leurs nouveaux engagements. Soulagées de ce lourd fardeau, elles se virent en mesure de lancer d'autres entreprises qui, cependant, eurent tôt fait de créer de nouvelles dettes absolues.

TABLEAU 23.—DÉPENSES DES GOUVERNEMENTS, COMPTE COURANT, 1913 ET 1921

(en milliers de dollars)

	Municipales		Provinciales		Fédérales		Total ^(a)	
	1913	1921	1913	1921	1913	1921	1913	1921
Service net de la dette.....	19,713	36,944	2,304	14,384	12,213	152,488	34,794	202,475
Défense.....	—	—	—	—	13,781	17,249	13,781	17,249
Pensions et soins ultérieurs.....	—	—	—	—	94	53,688	94	53,688
Bien-être public.....	8,161	18,786	4,343	12,437	2,617	4,911	15,121	36,134
Instruction publique.....	27,700	66,280	9,600	20,850	215	924	37,515	88,057
Agriculture et terres domaniales.....	—	—	7,434	9,174	10,985	17,596	18,403	26,722
Transports.....	14,699	30,962	8,631	8,119	35,467	41,666	56,663	80,747
Subventions aux provinces.....	—	—	—	—	11,280	12,212	—	—
Généralités: justice, services législatifs, administration générale et divers.....	30,125	51,911	15,069	25,689	31,642	^(b) 53,733	76,836	^(b) 131,333
Total.....	100,398	204,883	47,381	90,653	118,294	354,467	253,207	636,405

^(a) Déduction faite des paiements d'une administration à une autre.^(b) Y compris le déficit des Postes, soit 4,045.

De 1913 à 1921 les dépenses courantes doublèrent à peu près et dans les provinces et dans les municipalités. Dans l'intervalle, toutefois, le niveau des prix s'était élevé d'environ 70 p. 100 et la population, de 15 p. 100. Compte tenu de ces facteurs, le total des dépenses réelles par tête ne révèle aucun changement significatif. La guerre, qui fit accroître d'environ 70 p. 100 les dépenses réelles du Dominion, eut pour effet de comprimer celles des autres administrations publiques. Pendant les trois dernières années de cette période, la province comme la municipalité imputa au compte capital plutôt qu'au compte courant les importants déboursés rendus nécessaires par les besoins accumulés. Bien que les charges imputables au service net de la dette aient dépassé le double de ce qu'elles étaient, ce n'est que plus tard que les nouvelles obligations firent sentir tout leur effet, alors que bon nombre des avances consenties par les provinces et plusieurs de leurs placements s'avérèrent non rentables.

Des changements significatifs marquèrent la répartition des déboursés entre les divers services des provinces et des municipalités quoique leur total par tête imputable au compte des dépenses ordinaires n'ait pas augmenté. Les fonds affectés à l'assistance sociale devinrent presque trois fois plus considérables, reflétant ainsi une disposition nouvelle touchant le rôle qui convient à l'État devant les conditions sociales nées de la guerre et de l'évolution dans le domaine économique. De nouveaux services surgirent, tels les allocations maternelles et la protection de l'enfance; les affectations aux hôpitaux pour les maladies mentales s'accrurent, une campagne contre les maladies vénériennes fut entreprise conjointement par le Dominion et les provinces et avec 1921 s'ouvrit une ère d'inquiétants décaissements, c'est-à-dire les secours directs aux chômeurs rendus nécessaires par la brève mais grave crise d'après-guerre. Les dépenses courantes en vue de l'enseignement augmentèrent également. En ce domaine comme en celui de la santé publique, le gouvernement fédéral avait pénétré en offrant à cer-

taines conditions des subventions qui susciteraient et permettraient de diriger de nouvelles initiatives provinciales. Dès 1921, ces subventions portaient sur les services de placement, la répression des maladies vénériennes, l'enseignement technique et agricole et la voirie. Le Dominion fournissait également des subventions d'appoint destinées à l'assistance-chômage.

L'accroissement des frais en ces domaines força à comprimer les dépenses en d'autres, soit d'une fa-

çon relative, soit, en certains cas, d'une façon absolue. Au cours des huit années (compte tenu de l'augmentation des salaires, des prix et de la population), les affectations aux fins de l'administration générale, de celle de la justice et de la législation diminuèrent. Force fut aux terres domaniales, à l'agriculture et aux transports d'attendre leur tour jusqu'à ce que les recettes se fissent plus abondantes, ainsi qu'elles le devinrent dans la plupart des provinces peu après 1920.

TABLEAU 24.—RECETTES DES GOUVERNEMENTS, AU COMPTE COURANT, 1913 ET 1921
(en milliers de dollars)

	Municipales		Provinciales		Fédérales		Total ^(a)	
	1913	1921	1913	1921	1913	1921	1913	1921
Subventions du Dominion.....	—	—	12,851	11,865	—	—	—	—
Impôts—								
Douane à l'importation.....	—	—	—	—	104,691	105,687	104,691	105,687
Accise.....	—	—	—	—	21,452	36,755	21,452	36,755
Transformation des produits.....	—	—	—	—	—	6,639	—	6,639
Taxes de vente.....	—	—	—	—	—	61,273	—	61,273
Corporations commerciales.....	—	—	3,490	11,162	—	64,008	3,490	75,170
Successions.....	—	—	3,611	9,724	—	—	3,611	9,724
Revenu personnel.....	38	73	119	485	—	39,821	157	40,379
Propriété immobilière.....	90,314	189,656	1,753	9,720	—	—	92,067	199,376
Amusements.....	—	—	—	3,032	—	—	—	3,032
Autres.....	6,517	17,956	347	1,199	1,335	6,140	8,199	25,295
Sous-total—Impôts.....	96,869	207,685	9,320	35,322	127,478	320,323	233,667	563,330
Permis de véhicules à moteurs, automobiles, etc.....	—	—	470	8,381	—	—	470	8,381
Autres licences, permis, droits, amendes, peines.....	5,004	8,010	6,678	8,360	1,516	2,860	13,198	19,230
Domaine public.....	—	—	11,046	14,786	3,420	3,542	14,466	18,328
Régie des alcools.....	—	—	2,248	7,856	—	—	2,248	7,856
Vente de biens et services.....	305	1,155	815	747	1,513	2,358	2,633	4,260
Autres.....	7,697	13,537	1,507	3,083	1,276	3,425	10,089	18,679
Total.....	109,875	230,387	44,935	90,400	135,203	332,508	276,771	640,064

(a) Recettes intergouvernementales éliminées.

L'accroissement de la population et la hausse des prix et des salaires ont sensiblement augmenté les dépenses globales de l'Etat sans toutefois provoquer une augmentation correspondante dans les recettes tirées des sources existantes de revenu et du produit des impôts. Mais on a trouvé sans tarder de nouvelles sources de revenu. Les municipalités ont assez facilement réussi à doubler les recettes provenant de l'impôt foncier. Dans les provinces, plusieurs facteurs qui ont obéré davantage leurs budgets ont aussi multiplié leurs sources de revenu. L'intégration croissante qui s'est manifestée dans l'industrie et la finance, et les profits considérables qu'a fait réaliser aux particuliers et aux corporations commerciales la prospérité d'après la guerre, ont alimenté les réserves de richesses que pouvaient atteindre les taxes sur les corporations commerciales et les droits de succession. Le montant global que

les gouvernements provinciaux ont pu obtenir de ces impôts passa de 7 millions à 21 millions de dollars au cours de la période. Quelques provinces, toutefois, pouvaient plus largement que d'autres puiser à ces sources; Ontario, Québec et la Colombie-Britannique ont retiré plus des trois quarts de ce montant global. La circulation croissante des véhicules à moteur a obligé les provinces à affecter de fortes sommes à la voirie, mais elle a aussi créé de nouvelles sources de revenu. Les permis d'automobiles, qui ne rapportaient qu'une somme insignifiante en 1913, produisaient plus de 8 millions de dollars en 1921. Dans les provinces des Prairies, où les cours élevés du blé et d'autres produits agricoles avaient fait monter artificiellement la valeur des biens fonciers, les gouvernements provinciaux avaient imposé sur la propriété immobilière des taxes qui produisaient plus de 7 millions de dollars en 1921. Québec et

la Colombie-Britannique qui, au terme de cette période, avaient remplacé leur régime de prohibition du temps de guerre par la Régie provinciale des boissons alcooliques, retiraient déjà de cette régie des montants considérables.

Les subventions du Dominion restées au même niveau durant toute la période, ne représentaient plus, vers 1921, que 13 p. 100 des recettes globales des provinces. Les obligations nouvelles et plus nombreuses assumées par les gouvernements ainsi que les changements d'ordre technique et social, faisaient dépendre, vers la fin des hostilités, les finances publiques de sources de revenu de plus en plus étrangères à celles des permis et droits, du domaine public et des subventions fédérales.

Effet fondamental de la guerre sur l'économie canadienne — Augmentation sensible dans la production d'articles d'exportation et progrès vers la maturité financière et industrielle

La part qu'a jouée le Canada dans la guerre lui a coûté des sacrifices immenses en hommes et en argent. Les nécessités et les exigences du conflit ont toutefois elles-mêmes révélé et accru rapidement des ressources pécuniaires et des aptitudes qui, malgré les énormes gaspillages constatés au cours des hostilités, ont provoqué dans l'économie des gains considérables et durables.* Le pays se trouvait, en 1914, dans la nécessité d'une réadaptation pénible.

La transition était en voie de s'opérer d'une prospérité fondée sur les importations de capitaux et la fièvre de construction à une expansion considérable de la production en vue de l'exportation. Les exigences et les conditions de la guerre facilitèrent et hâtèrent cette transition. L'industrie absorba vite les ressources et les hommes menacés d'une longue inactivité. La capacité de production du pays augmenta de beaucoup.

Dans l'ensemble, l'expansion se produisit dans le cadre tracé par les programmes économiques d'ordre national, de 1896 à 1913. L'existence dans l'Ouest d'une région travaillant surtout pour l'exportation, et, dans l'Est, d'une région industrialisée dépendant du marché intérieur constitua le fondement du progrès dont continua de bénéficier une économie unifiée par tout le pays. Dans les provinces des Prairies, la superficie consacrée aux grandes cultures s'accrut de 84 p. 100 de 1914 à 1920. Au cours de cette période, l'augmentation de la population fut de 19 p. 100 dans cette région, alors qu'elle était de

9 p. 100 dans l'ensemble du pays. Le principal contact économique du Canada avec le monde extérieur, le plus fort stimulant de son expansion accusa une importance fort accrue. Cependant, ce progrès de l'agriculture de l'Ouest ne se réalisa pas sans poser certains problèmes. Dans les dernières années de cette période, la grande culture n'eut qu'un rendement médiocre, alors que les motifs d'expansion s'accroissaient. Une bonne partie des acquisitions nouvelles et nécessaires de matériel, de terres et de bâtiments s'obtinrent à prix fort avec de l'argent emprunté. On mit en culture une étendue considérable de terres peu fertiles. La baisse des prix devait rendre onéreux le fardeau des dettes et improductive l'exploitation des terres de qualité inférieure.

Pendant que les provinces des Prairies gardaient leur rang comme principale région exportatrice, une importante expansion se produisait en d'autres régions grâce aux débouchés à l'étranger. La guerre donna une impulsion considérable à la production de métaux autres que le fer. On découvrit de nouveaux procédés de traitement des minerais et de transformation en produits affinés. La production de la pâte de bois et du papier devint une industrie importante. (La coupe de bois à pâte doubla presque et les exportations de pâte quintuplèrent. L'énergie hydroélectrique joua un rôle significatif dans cette expansion. Le capital placé dans les centrales électriques augmenta de 80 p. 100. L'exploitation des ressources naturelles de la partie septentrionale de l'Ontario, de Québec et de la Colombie-Britannique fit naître de nouvelles régions d'exportation importantes ayant leurs principaux débouchés aux Etats-Unis. La nature simple de l'armature Est-Ouest de l'économie canadienne se compliquait du fait du recul des zones d'exploitation et de l'établissement de nouvelles relations extérieures.

L'influence de la guerre consolida la situation du Canada central en sa qualité de fournisseur de produits ouverts, de services commerciaux et financiers pour les régions d'exportation des autres parties du pays. Le déclin de nos importations d'Europe et les frais élevés du transport permirent aux fabricants canadiens de conquérir une partie plus considérable du marché intérieur. Les commandes de guerre venaient d'outre-mer et ne constituaient qu'un élément provisoire, mais elles produisirent des effets importants et de longue durée. Le rendement exigé et les installations requises pour l'assurer amenèrent un perfectionnement considérable de la technique et des machines. Il en résulta aussi une diversification dont le besoin se faisait grande-

* Il ne faudrait pas supposer que le Canada n'aurait pu réaliser des gains encore supérieurs s'il n'avait pris part au conflit.

ment sentir, surtout dans l'industrie du fer et de l'acier hautement spécialisée pour répondre aux besoins de l'établissement des voies ferrées et de la construction lourde. Cet accroissement du rendement et de la diversification se trouva grandement facilité (de même la fabrication des munitions) par la disponibilité d'outils, de machines et de matériel provenant des Etats-Unis. La guerre terminée l'industrie manufacturière du Canada occupait une place plus importante sur le marché domestique: elle avait une productivité plus grande et un matériel fort perfectionné et diversifié.

La finance de guerre amena une rapide expansion des institutions financières. La vente de deux milliards de dollars, et plus, en obligations des emprunts de guerre stimula la croissance de syndicats de garantie et de distribution des valeurs. On acquit de l'expérience dans l'art de mobiliser les épargnes du pays et les Canadiens se familiarisèrent en général avec le marché des valeurs mobilières et l'achat de titres. Vers la fin de la guerre, l'économie canadienne avait acquis une armature financière étendue et fort avancée.

Le développement de l'industrie et de la finance accentua la concentration des industries secondaires et des industries-services d'envergure nationale dans les provinces du centre. De 1911 à 1921, la population urbaine, en Ontario et Québec, passa de 50 à 57 p. 100 du chiffre global des habitants. Durant la même période, la population des régions métropolitaines de Montréal et de Toronto augmenta de 28 p. 100 tandis que celle du pays tout entier ne s'accroissait que de 22 p. 100. L'équilibre entre les différentes parties de l'économie transcontinentale s'accrut et la dépendance de la région du Saint-Laurent et des Grands lacs envers les autres régions devint plus complète.

La guerre apporta des changements significatifs aux relations économiques du Canada avec l'extérieur. Avant 1914, nous faisons surtout des échanges avec la Grande-Bretagne qui absorbait un peu plus de la moitié de nos exportations et était la principale source de nos importations de capitaux. Dans la période d'après-guerre, l'importance relative de la Grande-Bretagne comme débouché pour nos produits et comme source de nos importations et de capitaux et de marchandises, avait décliné. Ce changement provenait surtout de la place grandissante qu'occupaient les Etats-Unis dans notre commerce d'importation et d'exportation, accroissement qui était de l'ordre de 60 à 70 p. 100 et de 37 à 40 p. 100 des chiffres globaux dans l'un et l'autre cas. Quand il devint impossible de contracter des emprunts à Londres, par suite de la guerre, l'industrie, les pro-

vinces et les municipalités canadiennes se tournèrent vers New-York. De 1913 à 1921, le montant global des placements américains au Canada passa de 780 millions de dollars à 2,300 millions, pendant que la totalité des placements anglais diminuait quelque peu. Comme centre bancaire et financier pour le Canada, New-York acquit plus d'importance que Londres.

L'exploitation des ressources naturelles du Canada pendant la guerre accrut sa puissance de production en vue de l'exportation. D'autre part, le niveau plus élevé des prix facilita le service des dettes extérieures contractées aux prix et aux taux d'intérêt d'avant-guerre. Malgré l'amélioration de la situation économique du pays par rapport à l'étranger, l'économie nationale resta fort sensible aux fluctuations extérieures. Le flux et le reflux de la prospérité dépendaient plus que jamais d'éléments intéressant le commerce extérieur et les mouvements de capitaux.

3. LA GUERRE, RÉCAPITULATION POLITIQUE ET SOCIALE

Affaiblissement des anciens partis politiques — Révolte politique des groupes agricoles et travailleurs; réaction contre l'inégalité des sacrifices de guerre et contre les profits exagérés

La guerre produisit sur tout le monde occidental un effet profondément perturbateur, lequel ne fut qu'un peu moins marqué en Amérique du Nord qu'en Europe. Elle bouleversa les habitudes des gens qui recherchèrent dans des divertissements excitants l'oubli de leurs soucis ordinaires et modifia les relations ordinaires entre les divers groupes de la société. Le Canada prit une grande part au conflit et subit la plupart de ses influences perturbatrices. L'opposition des éléments agraires et travaillistes à la conscription était l'indice d'un mécontentement plus profond. Ce malaise se répandit parmi les groupes agricoles et ouvriers durant la dernière période de la guerre et, à la cessation des hostilités en Europe, il dégénéra en révolte ouverte dans l'Ontario et les provinces des Prairies, ce qui produisit dans ces provinces la désintégration temporaire des partis politiques fédéraux.

Le principe fondamental des partis politiques fédéraux était l'acceptation générale, avec des interprétations diverses, de certaines politiques nationales. L'alliance des fermiers avec les ouvriers dans le mouvement progressiste suggérait que la poursuite de ces politiques nationales suivant les vieilles lignes de parti était devenue une machination pour protéger des intérêts de classe au détriment de leurs intérêts à eux. Elle impliquait le

recours à l'organisation politique de classe comme moyen de rétablir l'équilibre en leur faveur. C'était une doctrine révolutionnaire que de nier que la politique nationale des deux vieux partis s'inspirât de l'intérêt commun. Les deux partis fédéraux s'étaient efforcés de grouper des éléments des deux races et de toutes les classes autour d'une certaine interprétation particulière de l'intérêt national. Le nouveau mouvement prit la forme contraire d'un mouvement consacré à la défense d'intérêts de groupe et considérait la politique fédérale comme une arène où ces forces adverses se disputent la suprématie. La persistance de ce point de vue eut entraîné le morcellement des partis et, par conséquent, l'affaiblissement des forces vives du gouvernement fédéral.

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles cette explication de la nature du jeu politique séduisait tant de gens à la fin de la guerre. Elle s'inspirait en partie de la diversification de l'économie qui avait progressé si rapidement depuis le début du siècle. Ce phénomène avait accru le nombre des intérêts économiques et accentué les contrastes dans la situation relative des différents groupes. La guerre accrut les divergences à cet égard et souligna les contrastes. La participation du Canada aux hostilités comporta des avantages ainsi que des sacrifices et la répartition des deux parmi la population fut inégale. L'inflation diminua le revenu réel d'éléments considérables parmi les ouvriers et les employés. L'agriculture avait prospéré là où les récoltes avaient été bonnes mais il existait dans l'Ouest des régions considérables où la récolte avait été piètre et même nulle, dans les dernières années de la période de guerre.

Durant la guerre le niveau d'existence ne subit pas un abaissement général ou brusque, cela va de soi, et la situation de certains groupes ouvriers et agricoles s'améliora. Mais la prospérité et la chance sont toujours relatives, dans une large mesure. Les facteurs psychologiques jouèrent un grand rôle dans la révolte. La hausse brusque et continuelle des prix répandit une alarme et un ressentiment qui se généralisèrent et causa des souffrances réelles. Les preuves abondaient que certains avaient réalisé des bénéfices considérables au cours de la prospérité de guerre. L'imagination du peuple exagéra à la fois l'ampleur de ces profits et le nombre des bénéficiaires. On vit dans le profiteuse la cause plutôt

que l'effet de la hausse des prix et une indignation violente s'éleva contre ceux qui cherchaient à battre monnaie sur la souffrance et la misère humaines. L'inégalité des bénéfices et des sacrifices était réelle et frappante. L'indignation du peuple contre ces iniquités et la méconnaissance des causes fondamentales faisaient paraître les comparaisons encore plus vives et criantes qu'elles ne l'étaient.

Progrès du mouvement syndicaliste

Le mouvement syndicaliste fit de grands progrès durant la guerre. Les effectifs des unions ouvrières augmentèrent de 166,000 membres en 1914 à 374,000 en 1919. L'accroissement de la cherté de la vie atteignit grandement les travailleurs. Après avoir protesté contre la conscription, le Congrès des métiers et du travail finit par l'accepter. Mais en 1918, l'impatience de la section du mouvement travailliste de l'Ouest devant les manœuvres de conciliation de l'aile de l'Est devint très marquée. Les chefs travaillistes de l'Ouest s'indignaient surtout de l'interdiction des imprimés radicaux décrétée par le gouvernement fédéral et "l'intervention des puissances capitalistes" en Russie soulevait un fort ressentiment. Ayant échoué, à la réunion de 1918, dans leur tentative de gagner le Congrès des métiers et du travail à la cause du syndicalisme industriel et de lui faire répudier le groupement par métiers, les plus avancés parmi les meneurs de l'Ouest lancèrent le Syndicat unique (*One Big Union*) au début de 1919 afin d'exercer, par l'intermédiaire de cet organisme, une action directe dans le domaine industriel.

Bien que ce syndicat projetât de déclencher une grève générale le 1er juin, il ne participa pas officiellement en tant que groupe à la grève de solidarité qui éclata à Winnipeg au mois de mai. Ce conflit souleva partout les passions et éveilla le sentiment de solidarité des syndicats ouvriers dans d'autres parties du pays. Des grèves s'étant ensuite déclarées en divers autres endroits, on crut à l'imminence d'une crise d'ordre général dans l'industrie canadienne. Le gouvernement fédéral, intervenant alors, mit un certain nombre de meneurs en état d'arrestation et chercha à enrayer la vague de protestation grâce à des changements à la loi sur l'immigration et au Code criminel. Les dirigeants des grévistes purent de la sorte rejeter la responsabilité de leur échec sur le gouvernement; l'attitude du cabinet donnait une force singulière à la thèse que la défense des intérêts ouvriers exigeait une action politique indépendante. L'incident communiqua de la vigueur au mouvement ouvrier-agraire.

Croissance des groupements agricoles dans la sphère politique—Avènement au pouvoir des partisans-fermiers en Ontario et en Alberta et gains du parti progressiste

Les groupements agricoles prirent également une ampleur marquée pendant la guerre. Les Fermiers-unis d'Ontario, organisés depuis 1914, comptaient 48,000 adhérents en 1919 et les membres inscrits aux groupes agraires des Prairies atteignaient cette année-là le chiffre de 75,000. Les initiatives de leurs coopératives commerciales ayant été couronnées de succès, le Conseil canadien de l'agriculture créa en 1916 une permanence à Winnipeg d'où il se mit énergiquement à l'œuvre en vue d'imposer le point de vue de l'agriculteur dans les affaires nationales. En 1916, le Conseil rédigea son fameux "Programme d'action des cultivateurs", dont un texte modifié paraissait en 1918 sous le titre: "La nouvelle politique nationale". Cette révolte heurtait de front les systèmes consacrés de politique nationale.

L'accueil réservé par le gouvernement fédéral aux protestations formulées par les délégués des agriculteurs contre la révocation des exemptions à l'égard du service militaire contribua à lancer les Fermiers-unis d'Ontario dans la politique. En juin 1918, se tenait à Toronto un congrès dont le but était de placer certains griefs devant l'opinion publique. Des orateurs réclamèrent alors une action politique indépendante et le projet de procurer un organe officiel au mouvement aboutit plus tard à l'acquisition du *Weekly Sun*. En octobre 1918, un candidat agraire remportait l'élection provinciale complémentaire de l'île Manitoulin. Les cercles agricoles régionaux se prononcèrent spontanément en faveur de l'action politique. Les chefs des Fermiers-unis d'Ontario prirent la tête du mouvement et, à l'automne de 1919, un régime agraire prit les rênes du pouvoir en Ontario.

Les candidats agraires remportèrent bientôt des succès dans certaines élections complémentaires fédérales et, en janvier 1920, le parti progressiste national se constitua en vue d'une action concertée dans le domaine fédéral. Cette même année, aux élections générales du Manitoba, quatorze candidats agraires se firent élire. En 1921, les Fermiers-unis d'Alberta remportaient une victoire éclatante aux élections provinciales. Au mois de décembre suivant, la défaite aux urnes du gouvernement unioniste eut des conséquences désastreuses pour le parti de la coalition, cependant que soixante-cinq progressistes étaient élus membres de la Chambre des communes.

Le mouvement progressiste, sous la direction des groupements agricoles et fort de l'appui ouvrier, constituait un phénomène sans précédent dans nos annales politiques; il se signala par de brillants succès pendant les trois ans qui suivirent la guerre. Jusque-là, les dissidences cherchaient généralement à se faire jour par l'alliance avec le parti libéral et l'influence qu'elles pouvaient exercer. A cette époque, cependant, ce parti était complètement désorganisé dans l'arène fédérale et fort affaibli en plusieurs provinces par suite de l'adhésion de chefs provinciaux au régime unioniste. Le nouveau mouvement bénéficia donc de l'écroulement du mécanisme servant ordinairement à l'expression du mécontentement. Du reste, s'érigeant contre un régime politique dont le groupe libéral formait partie intégrante, le nouveau mouvement aurait pu très difficilement se servir de ce dernier comme porte-parole. Ainsi apparaissaient au grand jour les effets corrosifs de la guerre sur la collectivité sociale.

Sommaire, 1914-1921

Nous ne connaissons pas encore dans le détail tous les effets permanents de la guerre à l'égard du Canada mais certains d'entre eux, du moins, sont d'ores et déjà manifestes. L'économie en a été revivifiée de plus d'une manière. Nos relations commerciales et financières avec les Etats-Unis se sont multipliées. La nécessité où nous étions de trouver au pays même les sommes nécessaires à la guerre a entraîné une expansion rapide de nos organes de finance, communiquant au régime une maturité qui lui manquait jusqu'alors. La demande insatiable de denrées lançait l'économie dans les principales voies qu'avait ouvertes l'expansion soudaine et massive de la culture du blé. L'affectation aux fins de l'exportation de régions nouvellement mises en valeur ou d'industries naissantes, de même que l'expansion prise par la culture du blé dans les Prairies nous inféoda beaucoup plus étroitement aux marchés d'exportation. L'industrie domestique s'exerça encore davantage à alimenter les besoins des groupes exportateurs. En même temps, la guerre eut pour effet lointain d'entraver le commerce entre nations et de rendre nos positions plus précaires sur les marchés étrangers. L'économie canadienne s'avérait encore plus accessible aux influences extérieures.

Tout le temps que dura le conflit, le gouvernement fédéral fut le point de mire de l'opinion publique. La grande œuvre de la nation orienta les préoccupations de tous vers les questions d'intérêt national puis, en fin de compte, vers d'âpres contestations sur la nature même de cet intérêt. Ces diver-

gences profondes naissaient des réflexes culturels, sociaux ou professionnels plutôt que des vieilles querelles de partis ou des griefs de certaines provinces contre le Dominion. A l'origine, en raison d'un idéal commun, l'ascendant dont jouissait le pouvoir central était presque absolue, mais il s'effrita si bien qu'à la fin un vide marquait seul la place de l'autorité fédérale. Il devint très difficile de rallier les intérêts bien définis qui réussissaient à se faire entendre de plus en plus dans le domaine fédéral à l'appui d'un programme d'action énergique de la part du Dominion. L'éclipse partielle des provinces fut donc en somme de courte durée. Entre 1920 et 1930, les provinces devaient prendre une importance sans précédent alors que, dans son ensemble, la politique du Dominion avait un caractère négatif.

Au début de cette période, les occasions aussi variées qu'alléchantes, suscitées par la mise en valeur de l'Ouest, avaient, pour la plupart, suivi la courbe de la prospérité finissante.

On continua de diversifier les éléments du régime économique et la population dut se consacrer à des tâches hautement spécialisées. A mesure que les gens circonscrivaient leur activité et perdaient de leur aptitude aux permutations soudaines, les rouages économiques perdaient aussi une grande partie de leur flexibilité et de leur adaptabilité automatique au nouvel état de choses, traits qui avait caractérisé l'économie aux époques de colonisation. Au Canada s'annonçaient plusieurs des conditions essentielles qui avaient déjà poussé les nations les plus industrialisées d'Europe à assurer par voie législative la sécurité sociale des habitants. La guerre accéléra cette transformation significative de l'économie nationale et contribua à jeter dans l'ombre la doctrine sociale du laisser-faire. Les innombrables sacrifices qu'elle exigea de l'individu au profit de la collecti-

vité faisaient prévoir les obligations réciproques de la collectivité envers l'individu. Aux gens du peuple qui avaient fait les frais de la guerre, on donnait à entendre que la victoire inaugurerait une ère nouvelle. Non seulement furent-ils déçus dans leur attente, mais la disproportion flagrante qui exista pendant la guerre entre les récompenses et les sacrifices individuels élargit encore le fossé qui séparait les classes. Ce concours de circonstances suscita un surcroît d'intérêt envers le bien-être de ceux qui doivent se battre pour le pays. Hantés par les interventions de l'Etat en temps de guerre, nombre d'individus en vinrent à se demander pourquoi ils ne faisaient pas pour le bien-être ce qu'ils avaient fait pour la guerre. La guerre a beaucoup hâté chez nous l'acceptation de la doctrine à la base des services d'amélioration sociale.

Toutes les dépenses de guerre retombèrent sur le Dominion au moment où il lui fallait encore subir seul les conséquences de l'imprudente politique ferroviaire inaugurée à l'époque où la culture du blé était la plus florissante. En sept ans, la dette publique du Dominion se trouva septuplée. Le pouvoir central répugnait à assumer de nouvelles responsabilités et cette dette écrasante devint le pendant financier de sa faiblesse dans l'ordre politique. D'autre part, la guerre avait mis un frein aux dépenses des gouvernements provinciaux. Ceux-ci, dans la suite, se lancèrent sans compter dans les dépenses afin de faire droit aux besoins accumulés. Dès lors, les provinces augmentèrent leurs dépenses au chapitre du bien-être social et, bien que des subventions conditionnelles du pouvoir fédéral leur eussent facilité la tâche, les événements des deux ou trois premières années de l'après-guerre laissèrent soupçonner que ce seraient les provinces, et non le Dominion, qui acquitteraient les frais croissants des œuvres de bien-être social.

LA PROSPÉRITÉ D'APRÈS GUERRE 1921-30

Répercussion des changements économiques et sociaux sur les relations fédérales—Les programmes d'ordre national perdent leur force unifiante tandis que s'accroît la diversité des intérêts régionaux

Au cours de la période de 1920 à 1930, le monde se rétablit d'une façon notable, bien que temporaire et superficielle, de l'ébranlement causé par la guerre. Au Canada, l'ère de reconstruction aboutit à une expansion nouvelle et remarquable. L'intégration économique fondée sur le blé atteignit un nouveau sommet de productivité qui tendit à rejeter momentanément dans l'ombre les aspects plus importants de l'expansion. L'âge de l'acier et de la vapeur, au cours duquel le progrès économique du Canada s'était jusqu'alors effectué, dut faire place à l'âge des alliages, de l'énergie hydroélectrique et du moteur à combustion interne. Les nouvelles techniques, dont la guerre avait activé l'élaboration, suscitèrent l'exploitation de vastes ressources nouvelles au Canada, exploitation qui donna lieu à des placements considérables de capitaux. Sous la poussée de ce progrès, le cadre de l'industrie canadienne subit un changement de fond. L'intégration nationale (réalisée grâce au blé) qui reliait l'Est à l'Ouest du pays au moyen de rapports commerciaux et sociaux, s'affaiblit au moment où le Canada central et la Colombie-Britannique ressentaient directement l'effet que produisirent sur leurs ressources régionales les exigences de l'exportation. De nouveaux domaines d'exploitation du bouclier précambrien (où l'on mit en valeur les chutes d'eau, les gisements de bas métaux, l'industrie de la pâte de bois et du papier) et qui étaient d'intérêt primordial pour l'Ontario et le Québec, commencèrent à usurper la place de ceux de l'Ouest. Au cours de l'établissement heureux de ces nouveaux domaines d'activité industrielle, on vit diminuer du point de vue de certaines régions l'importance de l'unification économique de la nation et affaiblir notablement le fondement matériel de l'unité politique.

Le Dominion, jusqu'alors, avait pu réaliser avec vigueur certaines politiques d'ordre national qui avaient favorisé l'intégration nationale parce que toutes les régions s'intéressaient également à leur résultat. Tandis que ces programmes d'ordre national perdaient une partie de leur pouvoir d'unification,

l'accord nécessaire à une action politique ferme de la part du Dominion devint plus difficile à réaliser. Chose plus importante encore, la colonisation de l'Ouest une fois complétée, il sembla que plusieurs des politiques d'ordre national avaient atteint leur but. Après avoir mesuré ses forces dans une grande guerre, le pays qui s'étend d'un océan à l'autre obtint pleinement l'autonomie politique dans le sein du Commonwealth des nations britanniques et, dans une certaine mesure, du point de vue international. Au cours de cette période, le pouvoir fédéral ne fut acculé à aucune initiative essentielle et pressante. Il semblait à bien des gens que le moment était venu où le Dominion pouvait se reposer de ses rudes labeurs afin de se demander s'il avait répondu à la confiance des Pères de la Confédération. Le Dominion avait d'autres raisons d'être fort disposé à se reposer. La guerre avait ébranlé le régime politique fédéral et les divers groupes ne s'entendaient pas sur les programmes d'action nationale. La dette nationale s'était fortement multipliée. Cherchant à réduire ses obligations existantes et désireux d'en éviter de nouvelles, le Dominion laissa l'initiative aux provinces.

Par contraste, ces dernières, qui avaient souffert de restrictions apportées à leur activité durant la guerre, n'étaient pas disposées à rester en arrière. Elles étaient maîtresses des ressources naturelles dont les nouvelles techniques permettaient l'exploitation, et c'est ce qui, aux yeux de l'initiative privée donnait plus d'importance aux gouvernements provinciaux.

Divers facteurs contribuèrent à donner aux provinces une nouvelle importance politique. L'établissement de routes et l'aménagement de régions inexploitées des domaines provinciaux commencèrent à prendre la place qu'avaient remplie naguère l'établissement des chemins de fer et l'exécution d'entreprises nationales d'aménagement. Les gouvernements provinciaux virent augmenter considérablement leur pouvoir politique à cause des postes et des contrats qu'ils pouvaient ainsi octroyer à leur gré. En outre, au cours de la période de 1920, on ne pouvait plus ignorer les conséquences sociales et politiques de la transformation d'une économie simplement rurale et villageoise en une économie in-

dustrielle beaucoup plus importante et hautement spécialisée. La charité familiale ou bénévole ne pouvait plus amortir le contrecoup des infortunes qui frappent les individus dans une telle société. D'après la constitution, la responsabilité du bien-être des citoyens retombait sur les provinces et les municipalités, et celles-ci tentèrent de s'en acquitter dans la mesure de leurs ressources. Cela mit les gouvernements provinciaux en relations plus étroites avec le peuple. Dans ce contact intime avec les mouvements et les tendances de l'époque, les gouvernements provinciaux augmentèrent de beaucoup leur importance économique et sociale et, par conséquent, leur pouvoir et leur prestige politiques. Ceux qui pouvaient supporter leurs obligations manifestèrent une nouvelle indépendance à l'égard du gouvernement fédéral, et ceux qui ne le pouvaient pas se firent plus importuns en concentrant sur le Dominion les protestations régionales contre la réalisation des programmes d'action d'ordre national. S'efforçant de s'acquitter de leurs obligations croissantes ou de profiter pleinement des nouvelles occasions de progrès économique, les gouvernements provinciaux adressèrent des demandes de diverses sortes au Dominion, et le gouvernement fédéral, incapable de rejeter ces demandes en adoptant lui-même une ligne de conduite vigoureuse, fit aux provinces d'importantes concessions. L'accroissement du régionalisme donna une direction nouvelle aux relations entre le Dominion et les provinces.

Le régionalisme refléta les divergences d'intérêts et d'avantages qui s'étaient fort accentuées dans diverses parties du Canada. Ces régions avaient toujours été différentes quant à leurs ressources et à leurs avantages stratégiques. Cela engendra la spécialisation économique et fit un sort particulier à chaque région. Les mesures d'ordre national qui avaient hâté et accentué la spécialisation influèrent sur ces différences de sort, les atténuant parfois mais souvent les amplifiant. Parce qu'on se trouvait dans une si étroite dépendance du commerce d'exportation, les fluctuations et les déplacements du commerce international modelèrent capricieusement le sort des diverses régions. La grande lenteur des provinces Maritimes à se remettre de la dépression d'après-guerre les affaiblit au point de nécessiter dans une certaine mesure une augmentation des subventions fédérales. La diminution dans la valeur des exportations au début de la période de 1920 et, de nouveau, à la veille de 1930 indiqua nettement que tout l'organisme politique des Prairies reposait sur le blé. D'un autre côté, le Canada central, durant cette période, alla de l'avant sans interruption et à une vive allure. En même temps, la demande et le besoin croissants d'un certain mi-

nimum de services publics n'étaient guère en proportion de l'habileté que les gouvernements d'une région donnée possédaient pour assurer ce minimum. Les grandes disparités dans la force des économies régionales se dissimulèrent temporairement sous la vague de prospérité qui porta les dépenses et les obligations provinciales ou municipales à de nouveaux sommets à l'approche de 1930. En même temps, les causes même de cette prospérité rendirent l'économie plus vulnérable que jamais aux atteintes des fluctuations économiques. Quand survint la crise, à la fin de cette période, ce nouvel état de choses se manifesta pleinement et quelques-unes de ses conséquences devinrent inévitables. L'intervention fédérale s'avéra nécessaire en vue de maintenir un équilibre tolérable entre les diverses parties de la Confédération.

1. PROSPÉRITÉ ET CHANGEMENT DANS LA STRUCTURE ÉCONOMIQUE

Influences mondiales—Courte dépression d'après-guerre; la reconstruction et la reprise du commerce international et des placements apportent une nouvelle expansion au Canada

À la fin de la Grande Guerre, le Canada se trouva dans un monde économique absolument désemparé. Le cours du commerce international était embarrassé par un dédale de restrictions et de réglementations. Les échanges internationaux étaient dans un état de confusion et d'instabilité extrêmes. Des industries importantes, entre autres le transport maritime, l'exploitation houillère, la sidérurgie et la construction métallique avaient pris une ampleur dépassant les besoins du temps de paix. Une grande partie de la population européenne souffrait grandement du manque de denrées alimentaires et de matières premières. Le poids accablant des dettes intérieures et extérieures et les fortes dépenses occasionnées par les services sociaux et le rétablissement du pays entraînèrent une suite de budgets déficitaires qui, dans bien des cas, suscitèrent une inflation non dirigée. Le mécanisme compliqué de la monnaie et des changes qui était à la base de la vie économique de l'univers sembla détraqué irrémédiablement. Les passions du conflit, des griefs datant de fort loin, et des tendances révolutionnaires, accentuèrent la difficulté de la reconstruction économique.

En 1920, ces dislocations lourdes de conséquences causèrent l'écroulement de la brève prospérité d'après-guerre. La liquidation de l'inflation mondiale du crédit eut un effet immédiat sur le Canada puisqu'elle fit baisser fortement les exportations et les prix des produits exportés.

TABLEAU 25.—INDICES DES PRIX ET DES EXPORTATIONS^a

	Tous prix de gros	Prix d'exportation	Produits de la ferme	Prix du blé	Prix des produits manufacturés	Coût de la vie	Valeur des exportations	Volume des exportations
1920.....	100	100	100	100	100	100	100	100
1921.....	71	74	64	66	74	88	64	87
1922.....	62	60	55	49	64	81	71	118
1923.....	63	59	51	43	66	81	80	136

^a Indices des prix du Bureau fédéral de la statistique.

Le mouvement des prix avait eu des effets rigoureux sur l'économie canadienne, non pas tant à cause du degré de la baisse (bien que cette baisse fut presque sans précédent) que par suite des grandes disparités qui en résultèrent. Les prix de vente (prix de gros) baissèrent plus rapidement que les frais (coût de la vie, salaires, taux de transport, taux de l'intérêt, etc.). Les prix des produits agricoles, surtout du blé, déclinèrent dans une proportion bien plus grande que ceux des produits ouvrés et que le coût de la vie. Durant la rapide expansion des années de guerre, les cultivateurs des Prairies avaient contracté de lourdes dettes, achetant des machines, de l'outillage et des terres aux prix élevés de guerre.¹ Quand la valeur du blé baissa de plus de moitié il leur devint virtuellement impossible de supporter ces frais généraux et de s'acquitter de leurs engagements. La situation s'aggrava encore du fait que le relèvement du tarif aux Etats-Unis, en 1921 et 1922, restreignit fortement nos exportations de bestiaux et de produits animaux vers ce pays.

La diminution dans la puissance d'achat des cultivateurs de l'Ouest, jointe à la persistance des frais au même niveau élevé, fit décliner la production manufacturière du Canada central. Il en résultat beaucoup de chômage dans les centres industriels. En Nouvelle-Ecosse, où la grande activité industrielle était essentiellement fonction des commandes de guerre, cette dépression fut particulièrement sensible au plus creux de la dépression, le revenu national réel accusait une chute de 14 p. 100. Durant la période de 1921 à 1923 apparemment les mauvais effets sur l'économie canadienne des influences étrangères défavorables.²

La dépression d'après-guerre fut cependant de courte durée. Dès 1923, bien que les graves dislocations produites par la guerre ne fussent pas dis-

parues, l'activité économique mondiale avait repris sa marche ascendante. De 1920 à 1926, se produisit un effort général et concerté en vue de rétablir les conditions des échanges internationaux au point où elles étaient en 1914. On stabilisa les monnaies sur l'or, on fit disparaître un grand nombre des restrictions onéreuses qui gênaient le commerce international et les prêts reprirent entre les nations. La reconstruction des régions dévastées s'effectua rapidement et des prêts internationaux aidèrent les pays faibles à se relever. Ces efforts, mêmes s'ils n'aboutirent qu'à une restauration superficielle de l'état du commerce d'avant-guerre sans apporter de solution aux problèmes fondamentaux, permirent néanmoins aux forces d'expansion économique de se manifester. Les commandes de guerre avaient fort augmenté la capacité de production, surtout dans les pays jeunes, et stimulé le développement de nouvelles techniques industrielles.

Avec le rétablissement des relations internationales normales, les nouveaux avantages améliorèrent le bien-être matériel. En 1925, la production universelle des denrées primaires dépassait de 17 p. 100 le niveau de 1913 et le volume du commerce international avait augmenté de 5 p. 100. Le Canada se ressentit rapidement de l'accélération survenue dans le rythme de l'activité économique universelle.

TABLEAU 26.—CHANGEMENTS DES PRIX 1913=100

Prix de vente canadiens	1922	1926	Pourcentage du changement de 1922 à 1926	1929	Pourcentage du changement de 1926 à 1929
			p. 100		p. 100
<i>Prix de vente canadiens</i>					
Tous prix d'exportation.....	152	156	+ 3	149	- 4
Blé.....	140	170	+21	152	-10
Papier à journal.....	190	176	- 8	149	-15
Bois d'œuvre et de construction	160	148	- 7	154	+ 4
Métaux non ferreux.....	99	102	+ 3	101	- 1
<i>Frais canadiens</i>					
Tous prix d'importation.....	138	137	—	129	- 6
Prix des articles ouvrés.....	155	154	—	144	- 7
Produits du fer et de l'acier....	152	145	- 4	136	- 6
Taux de transport par chemin de fer.....	152	148	- 3	146	- 1
Fret des navires irréguliers ^(a) ...	130	117	-10	97	-18
Taux de l'intérêt ^(b)	125	111	-11	113	+ 2

^(a) *Economist Index.*

^(b) Rendement des obligations de la province d'Ontario.

¹ Ainsi le rétablissement des vétérans sur la terre fut entrepris au temps où les prix étaient au sommet.

² L'étendue de la crise au Canada se constate à la diminution de 14 p. 100 (de 1920 à 1921) survenue dans le revenu national réel, de 11 p. 100 dans le volume physique des affaires, de 13 p. 100 dans le chiffre des exportations, de 30 p. 100 dans la valeur brute de la production agricole et à la hausse de 4.9 p. 100 à 12.7 p. 100 dans le pourcentage de chômeurs syndicalistes. En 1921, la valeur à l'étranger du dollar canadien, qui tomba fort au-dessous du dollar américain et fit prime en monnaie sterling, alourdit le fardeau des dettes payables en fonds américains et gêna davantage nos exportations au Royaume-Uni. De 1921 à 1923, les effets extrêmement importants des influences étrangères défavorables sur l'économie canadienne se firent pleinement sentir.

Après 1923, le prix des principaux articles canadiens d'exportation monta considérablement plus que les frais.³ Ces circonstances, jointes à l'augmentation dans le rendement du blé, firent augmenter de 43 p. 100, de 1922 à 1926, la valeur des exportations canadiennes.

L'augmentation constatée dans la valeur de nos exportations, cause de la prospérité grandissante au Canada au cours de la période qui suivit 1920, tenait à un certain nombre de changements fort importants qui influaient alors sur l'économie canadienne. La pénurie des denrées alimentaires en Europe, l'application de méthodes nouvelles à l'exploitation de ressources jusqu'alors négligées, le coût peu élevé du transport maritime par suite de l'excès de tonnage des navires, ainsi que l'ouverture du canal de Pana-

ma, donnèrent lieu à une ère nouvelle d'expansion au Canada.

*Hausse continue dans les exportations de blé—
L'agriculture des Prairies de plus en plus dépendante des marchés temporaires*

La production du blé canadien s'était accrue fort considérablement par suite de la demande créée par la guerre dans les pays européens. Ces demandes ne cessèrent pas immédiatement lors du rétablissement de la paix. La dévastation et l'ébranlement causés par la guerre, les réformes agraires et la révolution russe empêchèrent le retour immédiat aux niveaux de production d'avant-guerre. Les pays exportateurs des autres continents, surtout le Canada, furent appelés à suppléer à cette pénurie.

TABLEAU 27.—PRODUCTION UNIVERSELLE DU BLÉ (SAUF EN CHINE)
(en millions de boisseaux)

Moyennes annuelles	Vingt-cinq pays européens	Russie	Canada	Etats-Unis	Argentine et Australie	Tous autres	Total
1909-1913.....	1,355	757	112	682	238	665	3,809
1922-1925.....	1,197	521	383	779	335	614	3,829
1926-1929.....	1,340	797	440	861	397	649	4,484

Durant les quelques années qui suivirent la guerre, les restrictions douanières imposées en Europe contre les importations de blé furent beaucoup moins considérables qu'antérieurement à 1914. Cette politique libérale due à l'état de pénurie, ainsi que l'abondance des devises étrangères rendues disponibles par les prêts des Etats-Unis, causèrent une ex-

pansion du marché du blé, expansion dont le Canada eut une part croissante à des prix avantageux. Durant la période allant de 1922 à 1926, le Canada fournit 38 p. 100 des exportations universelles de blé; de 1909 à 1914, cette proportion avait été de 12 p. 100.

TABLEAU 28.—EXPORTATIONS ET IMPORTATIONS NETTES DE BLÉ ET DE FARINE
(en millions de boisseaux)

Moyennes, années-récolte	Exportations nettes				Importations nettes	
	Monde entier	Six pays européens exportateurs	Russie	Canada	France, Italie et Allemagne	Les autres pays européens importateurs
1909-1910 à 1913-1914.....	686	114	164	86	164	381
1922-1923 à 1925-1926.....	759	34	9	286	186	394
1926-1927 à 1929-1930.....	810	44	14	304	203	441

³ En 1926, la moyenne des prix de tous les articles exportés, du blé, du papier à journal et du bois, dépassait respectivement de 56, 70, 76 et 48 p. 100 celle de 1913, et les prix de tous les articles importés, des produits ouvrés, des produits métallurgiques et des frais de transport par chemin de fer ne s'étaient appréciés respectivement que de 37, 54, 45 et 48 p. 100.

Après 1925, toutefois, les circonstances qui favorisaient le marché d'exportation du blé commencent à disparaître; l'année 1925 fut la première où la production européenne dépassa les niveaux d'avant-guerre. Ce fut l'année où l'Allemagne recouvra sa liberté d'imposer des droits de douane et conséquemment remit en vigueur ses tarifs élevés contre les denrées alimentaires. En 1925, l'Italie commença "la bataille du grain" et l'Autriche et la Tchécoslovaquie imposèrent des droits à taux mobiles sur le blé importé. De 1925 à 1929, la protection croissante de l'Europe contre l'importation des denrées alimentaires, augmentation provenant du désir qu'avaient ces pays de suffire à leurs propres besoins, et l'industrialisation croissante de nouveaux pays, jointes à l'expansion persistante de la production européenne qui était, du moins en partie, une "guérison spontanée" des maux de la guerre, affaiblit grandement la situation internationale du blé. Toutefois les effets de ces changements importants demeurèrent invisibles durant quelque temps. Le fait que la Russie ne reparaisait pas sur le marché d'exportation d'une manière sensible, les énormes prêts consentis à l'Europe par les Etats-Unis, la détention des excédents de stocks par les spéculateurs et la grande activité industrielle firent que les exportateurs des autres continents purent expédier des quantités de plus en plus considérables de blé jusqu'à la fin de la vague de prospérité en 1929. Les cours du blé restèrent à des niveaux rémunérateurs, malgré une baisse continue depuis 1925. Les prix satisfaisants et les rendements élevés enregistrés de 1926 à 1928 apportèrent la prospérité à l'agriculture des Prairies qui se remit à progresser. Ainsi surgirent de graves faiblesses fondamentales, alors que le Canada devait tabler encore davantage sur les bénéfices dus à la vente de son blé, cette denrée continuant à former presque le tiers de ses exportations totales.

Le "boom" du placement—Vastes immobilisations dans les moyens de transport et l'exploitation des ressources du nord; effets de l'énergie hydro-électrique, de l'amélioration des procédés miniers et du moteur à essence

Bien que l'expansion du marché du blé ait constitué un des facteurs dominants du progrès économique au Canada après 1920, d'autres éléments eurent encore plus d'importance peut-être. Avant 1914, la vapeur, la houille et le fer constituaient les fondements du régime industriel. Cependant, l'électrification, le moteur à essence et l'emploi de nouveaux métaux rompirent l'équilibre industriel durant la guerre et l'après-guerre. Ces transformations

de la technique industrielle eurent une immense portée pour le Canada. Elles permirent d'abord l'exploitation de vastes ressources encore intactes. Ensuite, elles atténuèrent les désavantages des processus anciens. D'importantes industries principales se fondèrent, alimentées par les ressources naturelles de la Colombie-Britannique, du nord-ontarien et du nord-québécois. Outre les zones agricoles encore vierges des Prairies, le Canada acquit de nouvelles terres cultivables dans la région du bouclier précambrien.⁴ Les exportations de pâte de bois, de papier et de métaux autres que le fer constituaient 30 p. 100 du total en 1929, comparativement à 19 p. 100 en 1920.

L'expansion qui accompagna l'essor rapide de ces industries venait non pas tant des nouveaux débouchés qu'elles se créaient à l'étranger qu'aux immobilisations considérables auxquelles elles donnaient lieu.

TABLEAU 29.—IMMOBILISATIONS
(en millions de dollars)

	Total jusqu'à 1920	Total jusqu'à 1930	Nouvelles immobilisations en 1929-1930
<i>Industries de base—</i>			
Agriculture—bâtiments, instruments aratoires et cheptel.....	2,884 ^(b)	2,817	- 67
Industrie minière ^(a)	560 ^(b)	887	+327
Pâte de bois et papier.....	348	704	+356
Scieries.....	200	181	- 19
Pêche ^(c)	50	64	+ 14
Sous-total.....	4,042	4,653	+611
Industrie manufacturière.....	2,188	2,868	+680
Centrales électriques.....	448	1,138	+690
<i>Transports et communications—</i>			
Chemins de fer à vapeur ^(d)	2,650 ^(e)	3,330	+680
Canaux et améliorations aux rivières ^(f)	168 ^(b)	280	+112
Ports, améliorations aux ports, bassins et têtes de lignes—déboursés et garanties du Dominion ^(f)	107	231	+124
Chemins de fer électriques.....	170	224	+ 54
Téléphones.....	145	319	+174
Voirie, provinces ^(f)	118 ^(b)	387	+269
Routes et pavages, municipalités ^(f)	240 ^(b)	350	+110
Sous-total.....	3,598	5,121	+1,523
Edifices publics et ouvrages municipaux ^(f)	522 ^(b)	801	+279
TOTAL.....	10,798	14,581	+3,783
Maisons d'habitation ^(g)			+1,062

^(a) Non compris des réserves de minerais ou autres gisements. Y compris la fusion et l'affinage des métaux autres que le fer.

^(b) 1921.

^(c) Y compris les salaisons et conserveries de poisson.

^(d) Immobilisations dans les voies et le matériel.

^(e) Approximativement.

^(f) Enquête des comptes publics par la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces.

^(g) Permis de construire accordés, *MacLean Building Reports Ltd.*

⁴ De 1920 à 1929, la production hydroélectrique passa de 2.5 millions à 5.7 millions de chevaux-vapeur, la valeur brute de la production de pâte de bois et de papier (étroitement liée à celle de l'énergie hydroélectrique) augmenta de 151 millions (1921) à 244 millions de dollars et celle des métaux autres que le fer de 76 millions à 154 millions de dollars.

Au Canada comme ailleurs, le regain d'activité économique de la période de 1920 se réglait sur l'importance des placements. L'expansion agricole de l'Ouest et l'essor des nouvelles industries principales dans les régions septentrionales mises en valeur exigeaient de fortes immobilisations en outillage. L'extension de la culture fromentière dans le nord des Prairies exigea de considérables additions à des moyens de transport déjà coûteux. De nouveaux embranchements se construisirent; on améliora les voies principales et on agrandit ports et canaux conformément au programme national de transport pancanadien. Répondant aux nécessités nouvelles et aux exigences des programmes nationaux et cédant à l'optimisme régnant comme à une concurrence dérégulée, les chemins de fer, de 1920 à 1929, immobilisèrent presque 700 millions de dollars dans les voies et le matériel et 150 autres millions dans des hôtelleries et des services télégraphiques ou maritimes, alors que dans le même temps le Dominion affectait 236 millions de dollars aux ports et cours d'eau.

Les perfectionnements de la technique et la mise en valeur de la richesse naturelle du bouclier précambrien exigèrent des capitaux fort importants. Les immobilisations considérables dans l'outillage des centrales électriques, des usines de pâte de bois et de papier et des affineries et fonderies de métaux caractérisèrent tout particulièrement l'exploitation de ces ressources. L'affectation de presque 1,400 millions de dollars à la constitution de cet outillage au cours des dix années postérieures à 1920 contribua largement à la prospérité de cette période.

L'automobile fut une autre innovation technique qui exigea de fortes immobilisations au cours de l'après-guerre. On vit surgir d'autres usines d'au-

tomobiles, des raffineries de pétrole, des relais d'essence, des ateliers de réparations et, ce qui est plus important, un réseau considérablement agrandi et perfectionné de routes et de rues. Ces deux dernières entreprises exigèrent à elles seules, au cours des dix années, des immobilisations d'environ 380 millions de dollars.

Les immobilisations considérables exigées par le progrès des industries de base et les transports activèrent les placements dans les industries de transformation, le commerce de détail, les services municipaux et la construction d'habitations. De 1920 à 1930, les sommes placées dans les marchandises durables de toute espèce atteignirent au bas mot six milliards. Vers la fin de la période, le montant placé dans les constructions dépassait largement le sommet atteint durant la vague de prospérité de l'avant-guerre. Au cours de cette période, toutefois, les capitaux étrangers affluèrent beaucoup moins que lors de l'expansion antérieure à 1914. Les années 1920 à 1924 virent l'arrivée de capitaux considérables, mais en 1925, 1927 et 1928 les exportations de capitaux dépassèrent les importations. Les importations nettes de capitaux à long terme atteignent, pour les dix années, de 800 à 900 millions, les deux tiers environ d'origine américaine. La grande activité du marché des valeurs au cours de la période de 1920 à 1930 s'alimentait surtout de l'épargne canadienne.

L'accroissement de revenus dû à l'exportation d'une production agricole en pleine expansion dans l'Ouest, et l'exploitation de ressources jusque-là intactes grâce aux perfectionnements de la technique ainsi qu'aux immobilisations considérables qui accompagnèrent ces transformations, apportèrent une prospérité grandissante et une amélioration très sensible au sort matériel de la population.

TABLEAU 30.—INDICES DU PROGRÈS ÉCONOMIQUE AU CANADA, 1920-29.
1920 = 100

	Population (a)	Revenu national effectif (b)	Volume matériel des affaires (c)	Volume des exportations (d)	Efficacité de la production dans les industries manufacturières (e)	Indice des salaires réels (f)
1920.....	100	100	100	100	100	100
1922.....	104	100	106	118	130	115
1926.....	110	125	133	161	142	114
1928-29 (moyenne).....	116	148	162	172	146	120

(a) Évaluation de la population par le Bureau fédéral de la statistique.

(b) Tiré des évaluations du revenu national par le Bureau fédéral de la statistique pour 1920-1926 et des évaluations de la Banque de la Nouvelle-Écosse pour 1926-1929. L'indice du revenu national effectif a été établi en divisant les indices du revenu national en espèces par l'indice du coût de la vie établi par le Bureau fédéral de la statistique.

(c) Indice du Bureau fédéral de la statistique.

(d) Indice de la valeur des exportations divisé par l'indice des prix à l'exportation établi par le Bureau fédéral de la statistique.

(e) Rendement par employé dans les industries de transformation, tiré de *l'Annuaire du Canada*, 1934-1935, p. 490.

(f) Indice des salaires du Bureau fédéral de la statistique divisé par l'indice du coût de la vie établi également par le Bureau.

Les provinces Maritimes—Marchés étrangers et modification technologiques défavorables; dépression prolongée d'après-guerre et assistance fédérale

Les agents extérieurs et les changements d'ordre technique de la période de 1920, tout en favorisant l'ensemble du Canada, ont nui aux provinces Maritimes. Durant les trente années qui ont précédé la Grande Guerre, l'abandon graduel des vieilles méthodes a détruit la prospérité fondée sur l'exploitation des voiliers et de la mer, alors que la hausse dans les prix du charbon, du fer et du transport ferroviaire plaçait ces provinces sous la dépendance croissante de l'intérieur du continent. L'essor de l'industrie houillère et de l'industrie métallurgique, provoqué par les progrès dans la culture du blé et

les programmes d'action d'ordre national, déplaça les occupations. Les provinces Maritimes ont eu ainsi leur part de la grande expansion économique de 1896 à 1913. Mais celle d'après-guerre, cependant, conséquence de la création de nouvelles sources d'énergie (électricité et pétroles) et de l'apparition de nouveaux métaux industriels plutôt que de la construction de chemins de fer, ne les a pas même effleurées. Comme au cours de la période précédente la tendance à long terme dans leurs débouchés extérieurs était à la baisse. Vu ces conditions, la dépression économique apparue en 1921 persista dans ces provinces bien après qu'elle eût disparu ailleurs pour faire place à une autre ère de prospérité. Durant ces dix années, ces provinces n'ont presque pas progressé.

TABLEAU 31.—PROGRÈS ÉCONOMIQUE DES MARITIMES, 1920-29.
Indices 1920 = 100

	Population		Immobilisations ^(a)		Valeur nette de la production ^(b)		Revenu par tête ^(c)	
	Maritimes	Canada	Maritimes	Canada	Maritimes	Canada	Maritimes	Canada
1920.....	100	100	100	100	100	100	\$ —	\$ —
1926.....	101	110	96	116	74	99	269	432
1929.....	102	117	109	138	74	107	313	470

^(a) Immobilisations totales des industries fondamentales (agriculture, mines, pêcheries et forêts), des industries manufacturières, des centrales électriques et des travaux publics des provinces et des municipalités.

^(b) Valeur nette de la production des «denrées».

^(c) Calcul fondé sur les évaluations du revenu national préparées par le personnel de recherches de la Commission.

De 1920 à 1929, la population de la Nouvelle-Ecosse et de l'Île du Prince-Edouard demeura à peu près stationnaire, celle du Nouveau-Brunswick augmenta légèrement, tandis que les deux provinces centrales enregistraient une augmentation de 18 p. 100. Dans aucune année de la période de 1921 à 1929 la valeur nette de la production (de denrées) n'a approché, dans les provinces Maritimes, le chiffre élevé de 1920; au contraire, dans chacune des autres provinces du Dominion, celle de 1928 a dépassé le chiffre de 1920.

La Grande Guerre avait puissamment stimulé l'essor économique des provinces Maritimes. La cessation des exportations de poisson séché en provenance des pays d'Europe, l'accroissement extraordinaire du marché dont jouissait le sucre des Antilles, l'apparition d'un nouveau débouché pour le poisson frais dans les provinces centrales du Canada, la demande de fer et d'acier par les industries de munitions, les commandes du gouvernement canadien et des pays alliés aux chantiers maritimes.

les prix élevés qu'obtenait le bois de construction, le désastre d'Halifax suivi d'une vague de prospérité dans l'industrie du bâtiment et la diminution de la concurrence des autres régions dans l'agriculture locale, voilà autant de facteurs qui expliquent l'essor apparu dans chacune des industries principales. Dès l'avènement de la crise économique d'après-guerre toutes ces influences favorables disparurent soudainement et toutes ensemble.

Pendant la guerre, le Brésil, Porto-Rico, Cuba et les Antilles anglaises tiraient toutes leurs provisions de poisson séché de la Nouvelle-Ecosse et de Terre-Neuve. Les prix élevés des viandes et les subventions de l'Etat au transport ont grandement contribué à augmenter les ventes de poisson frais dans Québec et Ontario. A titre de mesure de guerre, on supprimait, en 1918, les restrictions au commerce qui avaient en partie annulé, pour les provinces Maritimes, les effets du tarif Underwood de 1913, lequel admettait en franchise aux Etats-Unis le poisson frais et le poisson congelé. Ces con-

ditions avantageuses disparurent vite, toutefois. A partir de 1920, la production de morue séchée augmenta rapidement chez les pays rivaux. Les nations importatrices d'Europe se replièrent sur elles-mêmes derrière des barrières douanières. Des subventions de l'Etat et les progrès d'ordre technique permirent à la Norvège et à l'Islande d'augmenter sensiblement leur production et de s'emparer de marchés importants. La régression rapide des prix du sucre diminua brusquement la puissance d'achat des principaux consommateurs des Antilles. Finalement, la morue séchée dut céder peu à peu sa place à d'autres produits alimentaires sur les tables de famille. Le commerce du poisson frais augmenta, mais lentement. En 1919, les subventions en vue du transport du poisson frais vers le Canada central disparurent. En 1921, le gouvernement des Etats-Unis retira aux bateaux de pêche du Canada les privilèges qu'il leur avait accordés pendant la guerre, et frappa de nouveaux droits (relevés en 1922) le poisson frais et le poisson congelé. En face d'obstacles si multiples la très importante industrie néo-écossaise de la pêche périclita.

TABLEAU 32.—INDICES DES PRIX ET VALEUR DE LA PRODUCTION DES PÊCHERIES DANS LES MARITIMES.

	Prix de la morue côtière séchée à Halifax	Tous prix de gros	Coût de la vie	Valeur globale de la production des pêcheries dans les provinces Maritimes
1913.....	100	100	100	100
1918-1920 (moyenne).....	192	217	168	152
1921-1925 ".....	118	159	155	112
1926-1929 ".....	109	152	152	130

Les ressources jusque-là employées dans les pêcheries recherchèrent des emplois ailleurs. Plusieurs propriétaires de vaisseaux de pêche demandèrent à la contrebande des boissons alcooliques une nouvelle source de revenus. Malgré la rareté des emplois de remplacement et la difficulté des problèmes de réadaptation à résoudre, l'effectif des pêcheurs de la Nouvelle-Ecosse fut réduite de 26,000 en 1912 à 20,000 en 1929.

L'exploitation forestière, industrie principale dans le Nouveau-Brunswick et importante en Nouvelle-Ecosse, éprouva de graves difficultés à partir de 1920. La crise économique apparue dans l'industrie britannique du bâtiment fit tomber les ventes sur le marché anglais d'une part, et d'autre part l'ouverture du canal de Panama et le tarif modique du

transport océanique intensifièrent la concurrence dans l'Est des Etats-Unis et du Canada. De 1921 à 1929, la production du bois de construction, au Nouveau-Brunswick, ne put jamais monter au maximum d'avant-guerre, atteint en 1911, et s'établit bien au-dessous de la moyenne des années de guerre. La moyenne de la production annuelle pour ces dix années, en Nouvelle-Ecosse, reste à moins de la moitié de ce qu'elle était de 1908 à 1914. Le marasme qui frappa le commerce des bois de charpente eut pour effet d'augmenter l'emploi du bois à la fabrication du papier. De 1920 à 1929, la production de bois à pâte a doublé en ces deux provinces. Cependant, la fabrication du papier mit du temps à s'organiser. Elle commença en 1923 au Nouveau-Brunswick, mais seulement en 1930 en Nouvelle-Ecosse. Malgré ce changement, la valeur totale nette de la production forestière des provinces Maritimes était moindre en 1929 qu'en 1922.

L'essor des industries sidérurgiques de la Nouvelle-Ecosse se rattache directement à l'expansion ferroviaire provoquée par les progrès intenses du commerce du blé. Après la guerre, la demande est passée des rails d'acier et autres articles lourds à des articles plus légers et à l'acier de construction, comme ceux qu'emploient l'industrie de l'automobile et celle du bâtiment. L'industrie de la Nouvelle-Ecosse subissait certains désavantages par rapport à celle du Canada central, plus rapprochée du marché, à proximité de meilleurs approvisionnements de déchets métalliques, dans de meilleures conditions de concurrence par suite des hausses excessives, pendant la guerre, des tarifs de transport applicables aux marchandises en provenance des provinces Maritimes. En Ontario, la production de la fonte en gueuse dépassait sensiblement, en 1928 et en 1929, les niveaux atteints de 1916 à 1920; mais, en Nouvelle-Ecosse, la production correspondante demeura bien au-dessous des sommets atteints immédiatement avant et pendant la guerre. En 1913, la Nouvelle-Ecosse produisait 43 p. 100 de la fonte en gueuse canadienne, et en 1929 cette proportion n'était plus que de 29 p. 100.

Les difficultés de l'industrie sidérurgique eurent leurs répercussions dans l'industrie houillère.⁵ En outre, le marché de l'Ontario et de Québec, qui absorbait le tiers de la production en 1913, disparut durant la guerre. La réduction de 20 p. 100 effectuée en 1927 dans les tarifs de transport applicables aux provinces Maritimes et les subventions du Dominion établies en 1928 en vue

⁵ En Nouvelle-Ecosse, la consommation de houille (utilisée en très grande partie par l'industrie sidérurgique) s'établissait à 2.9 millions de tonnes en 1913 et en 1920, comparativement à moins de 2.2 millions de tonnes en 1929.

du transport de la houille vers Québec et Ontario, contribuèrent à rétablir les débouchés dans les provinces centrales du Canada. Grâce à l'abaissement des frais du transport ferroviaire, et à la modicité des tarifs du transport par eau durant cette période, on avait recouvré, et au delà, en 1929, le marché du Canada central. L'industrie reçut une nouvelle aide, sous forme d'une prime (à partir de 1927) que le Dominion accordait aux usines à gaz ou de cokéfaction utilisant la houille canadienne. Ces diverses méthodes d'assistance ont largement contribué à relever la production, mais en 1929 elle restait encore de 12 p. 100 inférieure à celle de 1913.

Le déclin relatif et, dans plusieurs cas, absolu de l'industrie manufacturière des provinces Maritimes, qui s'est esquissé au terme du siècle dernier s'est continué après 1920. Les désavantages que valaient à ces provinces leur isolement des grands marchés des provinces centrales et de l'Ouest canadien, leur éloignement du centre de gravité industriel du continent situé dans l'Ouest central des Etats-Unis, les circonstances défavorables où se trouvaient les industries régionales d'exportation et les tarifs trop élevés de transport (par rapport à ceux d'avant-guerre); autant de facteurs qui les ont empêchées de participer à l'essor manufacturier de Québec et d'Ontario. Elles ne purent bénéficier des progrès qui stimulèrent la remarquable expansion des industries légères, de la production des articles de consommation empaquetés, les nouveaux textiles et les articles de consommation durables comme les automobiles, les appareils de radio, le matériel électrique et autres articles de ménage. Cependant il se produisit quelque progrès dans le traitement des produits naturels de la région et aussi de certaines matières premières importées, tels le sucre et le pétrole. Plusieurs fabricants de spécialités se maintinrent (surtout dans les lignes spéciales de tissus, de chaussures et de bonbons). Néanmoins, l'ensemble de l'industrie manufacturière déclina dans les provinces Maritimes, au cours de cette période. En 1929, les industries de transformation employaient plus de main-d'œuvre qu'en 1920 dans toutes les provinces, sauf la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick. Dans l'ensemble du pays, le nombre des emplois offerts par ces industries augmenta de 14 p. 100 au cours de la décade mais diminua de 6 p. 100 dans les provinces Maritimes.

La demande et les prix du temps de guerre disparus, la concurrence faite à l'agriculture des provinces Maritimes par les autres régions s'intensifia. En conséquence, la superficie consacrée aux grandes cultures diminua sans cesse durant la période de 1920 (il y eut un léger accroissement dans l'île du

Prince-Edouard). On relève, toutefois, une certaine augmentation dans la production de produits laitiers destinés au marché local protégé et de spécialités agricoles d'exportation,⁶ malgré les circonstances défavorables. La pomiculture néo-écossaise fut en butte à des difficultés croissantes du fait des insectes et des maladies des arbres et, sur le marché anglais déprimé, à une concurrence plus vive de la part des produits de la Colombie-Britannique et des produits américains de meilleure qualité. Durant la guerre et au début de l'après-guerre, des débouchés avantageux pour les pommes de terre se constituèrent aux Etats-Unis et à Cuba. Le tarif américain Underwood de 1913 prévoyait l'entrée en franchise des pommes de terre, sous réserve d'un léger droit compensateur de 10 p. 100. En 1921, les Etats-Unis rétablirent les droits sur les pommes de terre et les élevèrent, en 1922, à 30 cents par boisseau. Le marché cubain perdit de son intérêt quand cessa la prospérité fondée sur la culture sucrière et, en 1927, les droits rebondirent brusquement. Cependant le grand progrès réalisé dans la culture des pommes de terre destinées à l'ensemencement dans l'île du Prince-Edouard et au Nouveau-Brunswick permit à ces produits de se maintenir sur le marché, malgré les tarifs douaniers et le marasme financier. Sous l'influence de ces nombreux facteurs défavorables, l'agriculture ne put prospérer dans les provinces Maritimes. Le nombre des gens occupant un emploi rémunéré dans l'industrie diminua de 5 p. 100 au cours de la période.

Les effets de la politique nationale accrurent les difficultés de la vaste mise au point économique que les provinces Maritimes durent subir au cours de la période de 1920, surtout au cours de la première moitié de cette période. Leur isolement par rapport aux marchés du reste du Canada s'accrut par suite de la hausse dans les tarifs de transport pendant la guerre et les premières années d'après-guerre. Dans les provinces Maritimes, ces tarifs dépassaient d'environ 20 p. 100 ceux de Québec et d'Ontario. Sans subir de modification importante, la politique protectionniste faisait peser une charge croissante sur les industries d'exportation déjà déprimées. Toutefois, dans la dernière moitié de la période, on modifia quelque peu la politique fédérale de façon à la rendre un peu plus avantageuse à cette région. En 1927, en exécution des vœux présentés par la Commission Duncan, les taux de transport dans la région située à l'est de Lévis et de *Diamond Junction*, pour les produits expédiés à

⁶ Ceux-ci étaient: renards argentés dans l'île du Prince-Edouard, pommes de terre dans l'île du Prince-Edouard et au Nouveau-Brunswick, pommes en Nouvelle-Ecosse.

l'ouest de ce territoire, subirent une réduction de 20 p. 100. Le rapport qui avait existé avant la guerre entre les prix de transport dans les provinces centrales et les provinces Maritimes se trouva ainsi rétabli.

Les modifications au tarif douanier et à la réglementation du commerce ne changèrent pas considérablement le niveau de la protection, mais plusieurs nouvelles dispositions avaient pour objet d'augmenter le commerce des ports des provinces Maritimes. En 1923, le gouvernement accorda une réduction de 10 p. 100 des droits qui, au tarif de préférence britannique, dépassaient 15 p. 100, quand les importations arrivaient directement des ports canadiens. En 1926, l'application du tarif de préférence en son entier fut subordonnée à l'expédition directe des produits aux ports canadiens. Un nouveau traité de commerce entre le Canada et les Antilles comportant des droits de préférence réciproque entra en vigueur dès 1927. La répercussion de cette convention sur les exportations déçut les provinces Maritimes, mais l'établissement d'un service de vapeurs régulier et suffisant entre le Canada et les Antilles, grâce aux subventions du Dominion, eut des avantages marqués. Ces modifications à la politique nationale en matière de transport et de tarif, les subventions fédérales au commerce de la houille, les dépenses considérables de l'Etat (décaissements directs ou garanties) pour l'amélioration des ports d'Halifax et de Saint-Jean, ainsi qu'un relèvement notable de l'activité économique au Canada et ailleurs valurent une reprise sensible à cette région dans la dernière partie de la décade. De 1926 à 1929, le revenu global de ces provinces augmenta un peu plus rapidement que celui de l'ensemble du pays. Vers 1929, quelques-unes des circonstances défavorables avaient disparu et l'on avait réalisé les principales réformes nécessitées par les autres. A la fin de la période, les provinces Maritimes éprouvaient moins que le reste du Canada l'activité fébrile d'une fièvre de spéculation, mais se trouvaient en meilleure posture pour subir le choc de la crise.

Les provinces des Prairies—Nouvelle expansion à la suite du relèvement du prix du blé; culture mixte au Manitoba et importance de plus en plus grande du blé en Saskatchewan et Alberta

La dégringolade des prix du blé après 1920 frappa rudement l'agriculture de l'Ouest. Les frais irréductibles réduisirent énormément la faculté d'achat des cultivateurs. Les prix de transport du blé et des articles nécessaires aux cultivateurs avaient subi une hausse considérable pendant la guerre. On

avait acheté beaucoup de matériel et de terres à des prix de guerre, et contracté de lourdes dettes à un taux d'intérêt élevé.

TABLEAU 33.—LE PRIX DU BLÉ PAR RAPPORT AU POURCENTAGE DE CERTAINS FRAIS DES CULTIVATEURS, 1913 À 1925

	Produits ouvrés	Coût de la vie sur la ferme	Salaires des ouvriers agricoles
1913.....	100	100	100
1920.....	118	135	104
1921.....	104	111	86
1922.....	90	93	76
1923.....	77	81	69
1924.....	92	97	80
1925.....	116	126	103

Le fléchissement du revenu des cultivateurs s'accrut du fait des mauvaises récoltes et de la baisse dans les prix du bétail, à laquelle contribuèrent les tarifs américains de 1921 et 1922. Les embarras des cultivateurs de l'Ouest se manifestèrent dans l'agitation menée en faveur du rétablissement de la Commission du blé, de projets d'organisation obligatoire du marché du blé et enfin dans l'organisation des syndicats facultatifs du blé en 1923 et 1924. Les gouvernements provinciaux du Manitoba et de la Saskatchewan s'efforcèrent de remédier à la situation en aménageant le crédit agricole à des taux inférieurs à ceux du marché libre, et celui de l'Alberta par des dépenses élevées en vue de l'irrigation et des avances relatives à l'achat de grains de semence, de bétail, etc.

Au cours du marasme de l'agriculture de 1921-1924, l'expansion économique des provinces des Prairies a pour ainsi dire cessé. Toutefois, pendant cette période, certaines réformes importantes se sont produites. L'abaissement de 7.5 cents par boisseau dans le prix de transport du blé (de Regina à Fort-William) se réalisa en 1922 par le rétablissement de l'accord de la Passe du Nid-de-Corbeau concernant les tarifs de transport des céréales et de la farine expédiées vers l'Est. Une partie considérable de la région des terres à blé put bénéficier de l'ouverture du canal de Panama, grâce à la réduction de 20 p. 100 effectuée en 1922, et à la nouvelle réduction de 10 p. 100 réalisée en 1923, quant aux prix de transport du grain, des Prairies au littoral du Pacifique. De 1920 à 1924, le coût global de l'expédition du blé de Regina à Liverpool diminua de 67.5 cents à 33.1 cents par boisseau. Au cours de cette période, les gouvernants modifièrent aussi quelque peu la politique nationale de protection, afin de réduire les frais des producteurs de matières premières. En 1919 et 1920, ils abrogèrent les relèvements de droits de douane effectués

pendant la guerre (7½ p. 100 aux tarifs général et intermédiaire et 5 p. 100 au tarif de préférence). En 1919, 1920 et 1924, ils opérèrent des dégrèvements importants sur les instruments aratoires. En 1924, les droits imposés en vertu des tarifs général et intermédiaire sur les instruments de culture étaient de 7½ p. 100, comparativement à 17½ et 20 p. 100 sous le régime du tarif de 1907. En 1924 et 1925, la diminution des frais et le relèvement marqué dans les prix du blé et du bétail inaugurèrent une nouvelle période d'expansion pour la région des Prairies.

TABLEAU 34.—LE PRIX DU BLÉ PAR RAPPORT AU POURCENTAGE DE CERTAINS FRAIS DES CULTIVATEURS, DE 1913 À 1929

	Produits ouverts	Coût de la vie sur la ferme	Salaires des ouvriers agricoles
	1913=100	1913=100	1913=100
1924.....	92	97	80
1925.....	116	126	103
1926.....	110	117	92
1927.....	113	116	89
1928.....	104	107	81
1929.....	108	109	81

Le rapport entre les prix du blé et les frais de production était favorable et les rendements, exceptionnellement élevés. Une fois de plus, les Prairies attiraient fortement les immigrants. Dans les régions colonisées, la superficie des terres améliorées s'était rapidement accrue et une autre vague de colonisation se précipitait vers les régions septentrionales de l'Alberta et de la Saskatchewan. La poussée de la colonisation vers le nord trouva un encouragement dans la création de nouvelles variétés de blé à maturation précoce et dans l'établissement extensif de voies ferrées. De 1926 à 1931, la superficie occupée s'accroissait de 24 p. 100 et celle des terres améliorées, de 21 p. 100. La prospérité agricole et l'expansion de la colonisation dans les régions vierges de l'Ouest canadien, s'effectuant dans le cadre de la politique nationale, firent encore une fois agir les stimulants de l'économie nationale qu'on avait appris à connaître lors de la grande expansion dans le commerce du blé. L'établissement de voies ferrées, la création de villes et de villages, la croissance de grandes agglomérations urbaines et la création de services communaux causèrent un haut degré d'activité économique et donnèrent une forte impulsion à la production dans l'Est et dans la Colombie-Britannique. De 1920 à 1930, la longueur des réseaux ferrés des trois provinces s'accrut de près de 2,900 milles,⁷ alors que

⁷ En milles, le réseau fut ainsi prolongé: 1,600 en Saskatchewan, 1,200 en Alberta et 100 au Manitoba.

l'accroissement était à peu près nul dans le reste du Canada. Vers la fin de 1930, presque toutes les régions des Prairies où l'agriculture est praticable se trouvaient alors à moins de 10 milles de distance du rail. En outre, afin de répondre à la demande pressante de la région, le gouvernement fédéral établit une nouvelle voie (le chemin de fer de la baie d'Hudson), au coût de 50 millions de dollars, en vue du transport des céréales.

À la fin de cette décade, la colonisation des plaines occidentales était pratiquement terminée et la région se trouvait munie de l'outillage essentiel et des services communaux suffisant à assurer un haut niveau d'existence. Les grands objectifs nationaux qui aboutissaient à la mise en valeur du Nord-Ouest et à l'essai d'établissement d'une économie transcontinentale fondée sur la colonisation et la croissance économique de cet empire se trouvaient réalisés.

Alors que les mêmes influences d'ordre général agissaient dans chacune des provinces de 1920 à 1930, la nature de leur croissance comportait des différences importantes.

TABLEAU 35.—EXPANSION AGRICOLE DANS LES PROVINCES DES PRAIRIES DE 1920 À 1930

INDICES 1920=100

	Manitoba		Saskatchewan		Alberta	
	1920	1930	1920	1930	1920	1930
Population.....	100	116	100	124	100	125
Superficie des terres occupées.....	100	104	100	126	100	133
Superficie des terres améliorées.....	100	108	100	134	100	151
Pourcentage en blé de la superficie des grandes cultures.....	45	36	58	63	49	57
Pourcentage de la population urbaine en fonction de la population globale..	43	45	29	32	38	38
Pourcentage des travailleurs agricoles en fonction du total de la main-d'œuvre rémunérée.....	40	35	65	60	53	51

L'expansion était beaucoup plus rapide en Alberta et en Saskatchewan, où l'on pouvait encore se procurer des terres dans les régions vierges, qu'au Manitoba. Le progrès économique dans cette dernière province se limitait surtout à la poussée vers l'ouest de l'industrie hydroélectrique, papetière et minière de l'Ontario et de Québec. L'application de méthodes nouvelles et améliorées à l'exploitation des ressources du bouclier précambrien qui traverse le Manitoba septentrional était une réplique, mais en petit, de ce qui s'effectuait dans le Canada central. De 1920 à 1930, les forces hydrauliques aménagées du Manitoba passèrent de 85,000 c.v. à

312,000 c.v. La fabrication du papier y fut entreprise en 1927. Le rendement des mines d'or y prit de l'importance en 1928. La production du zinc, du cuivre et de l'argent dans la région de Flin-Flon ne fut mise en marche qu'en 1930, mais les dépenses de premier établissement étaient d'ores et déjà engagées quelques années plus tôt.

Ces entreprises, jointes à d'autres, introduisaient dans l'économie manitobaine un important élément de diversité. La valeur nette de la production minière, forestière et hydroélectrique passa de 5 p. 100 du total des ressources en 1920 à 12 p. 100 en 1930. On réalisa aussi des progrès considérables dans les industries de transformation, et l'apport de ces dernières à la valeur nette de la production (de marchandises) passa de 27 à 33 p. 100. La province comptait moins sur l'agriculture, et l'agriculture elle-même devenait moins subordonnée à la culture du blé. Le pourcentage des emblavures par rapport à la superficie consacrée aux grandes cultures était de 45 p. 100 en 1920, mais il n'était que de 36 p. 100 en 1930. Les recettes de la ferme tirées des grains de provende, du bétail et des produits laitiers dépassaient celles du blé. Le Manitoba avait atteint un stade important de sa maturité économique et franchi une longue étape depuis les débuts de la colonisation, alors qu'il s'appuyait presque uniquement sur la production d'une seule denrée. Cependant, la région métropolitaine de Winnipeg a continué de dépendre dans une grande mesure de la culture du blé en Saskatchewan et en Alberta.

La croissance économique de la Saskatchewan et de l'Alberta durant la période de 1920 à 1930 repo-

sait presque entièrement sur l'expansion de la production du blé. L'exploitation pétrolière a progressé dans une certaine mesure en Alberta, mais l'industrie charbonnière végétait. L'importance de la culture du blé provenait en partie de la hausse relativement plus forte du prix de cette céréale que du prix du bétail et des produits laitiers, et en partie aussi de la rapide mécanisation de l'outillage agricole qui fit disparaître une forte superficie ensemencée en grains de provende.⁸ De 1926 à 1928, les recettes totales en espèces de la vente des produits de la ferme en Saskatchewan et en Alberta provenaient du blé dans les proportions respectives de 81 et de 70 p. 100, alors que la proportion n'était que de 43 p. 100 au Manitoba. Au cours de la même période, les deux premières provinces tiraient 62 et 50 p. 100 du total de leurs revenus *directement* de l'agriculture, tandis que le Manitoba n'en tirait que 25 p. 100. La prospérité de la Saskatchewan et de l'Alberta dépendait presque entièrement de la production d'une seule denrée, dont le volume tenait aux variations extrêmes d'un climat dangereux et dont la vente s'effectuait sur un marché étranger fort précaire.

Colombie-Britannique—Rapide expansion économique; le stimulant apporté par l'ouverture du canal de Panama, les taux peu élevés du fret océanique et la demande grandissante pour les métaux non-ferreux

L'allure de la croissance économique de la Colombie-Britannique pendant la période envisagée a dépassé celle de toute autre région ou province canadienne.

TABLEAU 36.—PROGRÈS ÉCONOMIQUES DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE, 1920-29.
(Indices: 1920 = 100)

	Population		Capital engagé		(^a) Valeur nette de la production		(^b) Revenu par habitant	
	Colombie-Britannique	Canada	Colombie-Britannique	Canada	Colombie-Britannique	Canada	Colombie-Britannique	Canada
1920.....	100	100	100	100	100	100	\$ 100	\$ 100
1926.....	120	110	133	116	126	99	554	432
1929.....	130	117	165	138	145	107	600	470

(^a) Capital global engagé dans les industries primaires (agriculture, exploitation minière, pêche et exploitation forestière), dans les industries de transformation, les centrales électriques et les travaux publics provinciaux et municipaux.

(^b) Valeur nette de la production de «marchandises».

⁸ L'augmentation du nombre de tracteurs de 38,000 à 82,000, des automobiles et des camions de 73,000 à 155,000 et des moissonneuses-batteuses d'à peu près zéro à 9,000 dans les provinces des Prairies, de 1921 à 1931, indique jusqu'à quel point le cheval était remplacé par le pouvoir mécanique.

L'aménagement de nouvelles sources de force motrice (électricité et pétrole), l'emploi des nouveaux métaux industriels et la demande croissante de pâte de bois et de papier ont soudainement placé dans le domaine de l'exploitation économique de vastes ressources naturelles. L'ouverture du canal de Panama et les frets océaniques exceptionnellement bas ont énormément amélioré la situation générale de la Colombie-Britannique en matière de concurrence et, notamment, ouvert de vastes débouchés internationaux à ses volumineux articles d'exportation. Le progrès technique et l'abaissement considérable des tarifs de transport, durant les années qui ont suivi 1920, ont imprimé à l'expansion économique de la Colombie-Britannique un rythme que connurent peu d'autres régions du monde.

On résolut pratiquement, durant la guerre, le problème que comportait le traitement des minerais métalliques complexes, autres que le fer, dans la région de Kootenay, mais la production en grand ne fut atteinte que dans la période d'après-guerre. De 1920 à 1929, le volume de la production de cuivre a plus que doublé; celui de l'argent a triplé; celui du zinc a plus que quadruplé et celui du plomb s'est presque décuplé. En 1930, la Colombie-Britannique a produit 8 p. 100 de la production universelle de plomb et de zinc. La production de pâte de bois et de papier qui avait débuté avant la guerre a pris une ampleur considérable pendant la période pour satisfaire la demande des régions littorales du Pacifique aux Etats-Unis et celle de l'Orient. L'exploitation minière et l'industrie de la pâte de bois et du papier s'appuyaient fortement sur la disponibilité de la houille blanche. En 1929, le volume par habitant des forces hydrauliques aménagées en Colombie-Britannique était plus élevé que dans toute autre province.

La mise en service du canal de Panama a constitué un événement de première importance pour la principale industrie de la côte du Pacifique: l'exploitation forestière. Antérieurement à la guerre, le coût élevé des transports éliminait pratiquement le bois d'œuvre colombien des marchés étrangers et la province n'exportait qu'un cinquième de son rendement. Cette industrie dépendait presque entièrement des ventes dans les provinces des Prairies. En 1920 (lorsque le canal de Panama n'était pas encore utilisé à pleine capacité) le coût de l'expédition d'un mille pied de bois de la côte du Pacifique à New-York était de \$27.30. En 1929, ce coût avait fléchi à \$10.11.⁹ De 1920 à 1929 on

⁹ On se fera une idée de la grande importance de cette diminution si on la compare au coût global de la préparation du bois de construction en Colombie-Britannique, qui s'établissait à \$22.50 par mille pieds en 1929.

a presque doublé la production du bois de charpente en Colombie-Britannique. On a exporté environ la moitié de cette production augmentée, et plus de 60 p. 100 des exportations ont pris la voie des Etats-Unis où ces produits étaient admis en franchise depuis 1913. On aura encore une meilleure idée de l'importance du canal de Panama pour la Colombie-Britannique et l'industrie du bois dans l'est du Canada si on considère qu'environ un quart de tout le bois de construction vendu par cette province, en 1929, s'expédiait par voie d'eau au littoral nord-américain de l'Atlantique.

Un des résultats les plus importants de l'expansion rapide des industries primaires à la faveur de circonstances heureuses fut le placement de capitaux dans ces industries. On peut attribuer la prospérité exceptionnelle de cette période en grande partie aux fortes immobilisations de fonds. De 1920 à 1930, le volume des constructions nouvelles en Colombie-Britannique atteignit presque celui des trois provinces des Prairies réunies.

Avant la guerre, la Colombie-Britannique était dans l'étroite dépendance de l'économie canadienne transcontinentale et des programmes d'action d'ordre national en matière de transports et d'aménagement.¹⁰ Au cours de la période d'après-guerre, elle ne comptait plus au même point sur les marchés canadiens non plus que sur les programmes politiques. De 1920 à 1930 le progrès des industries primaires dépendit presque exclusivement de la demande étrangère. Environ la moitié du bois de construction, presque toute la production minérale, presque tout le poisson et une bonne partie des pommes étaient vendus à l'étranger. La politique nationale du pays avait encore une grande répercussion sur la Colombie-Britannique, mais cette dernière tirait la plus grande partie de son revenu des ventes à l'étranger.

Cependant, les modifications apportées au programme d'ordre national en matière de transports au cours de la période de 1920 à 1930 lui permirent de bénéficier largement de ses nouveaux avantages. Le canal de Panama recula considérablement les frontières de l'arrière-pays dont le port de Vancouver pouvait tirer son commerce. Les diminutions dans les tarifs de transport des céréales en 1922, 1923, 1925 et 1927 augmentèrent l'étendue des terres à blé de l'Alberta et de la Saskatchewan d'où l'on pouvait avec profit expédier le blé à la côte du Pacifique. Le vaste programme de construction d'embranchements de chemins de fer hâta l'aménagement de

¹⁰ Elle écoulait 70 p. 100 de son bois de construction sur les marchés prospères des provinces des Prairies.

régions tributaires de Vancouver.¹¹ La péréquation régionale des prix de transport par chemin de fer qui eut lieu au cours des dix années d'après-guerre fut également d'une importance considérable.¹² Cet allègement, ainsi que l'ouverture du canal de Panama et la croissance rapide des industries locales d'exportation, favorisèrent grandement Vancouver qui devint bientôt le troisième centre métropolitain du Canada en importance. Au cours de la période qui s'étend de 1921 à 1931 sa population accusa une augmentation de 51 p. 100. Les immobilisations que cette croissance nécessita contribuèrent largement à la prospérité sur le littoral du Pacifique.

Les provinces centrales—Les changements technologiques et les marchés étrangers favorables provoquent un rapide développement des ressources forestières et minérales; la concentration industrielle et financière s'accroît dans cette région

Les aménagements économiques de cette période de dix ans furent très favorables à Québec et à l'Ontario. L'expansion agricole dans les provinces des

politique nationale du pays augmenta les occasions offertes aux entreprises commerciales et industrielles groupées dans le centre. Le progrès de cette région dans le sens de l'ancien régime économique s'accéléra de beaucoup grâce à la mise en valeur de territoires encore inexploités, et à l'établissement de nouveaux contacts directs avec l'extérieur attribuables à l'application d'une meilleure technique aux ressources du bouclier précambrien. Québec et Ontario se relevèrent rapidement des effets de la crise de 1921 et, par la suite, jouirent d'une prospérité grandissante jusqu'en 1930.

Avant la guerre, le progrès économique des provinces centrales dépendait étroitement de leur capacité de vendre les denrées manufacturées et les services aux industries exportatrices dans les autres régions du Canada, principalement dans les Prairies de l'Ouest. Leurs produits ne trouvaient à l'extérieur que des débouchés d'importance secondaire. Il est vrai que les travaux avaient commencé avant 1914 dans le bouclier précambrien, mais son exploitation sur une grande échelle devait attendre les circonstances créées par la guerre et l'après-guerre. Le man-

TABLEAU 37.—PROGRÈS ÉCONOMIQUE D'ONTARIO ET DE QUÉBEC, 1920-29
(Indices: 1920 = 100)

	Population		Capital engagé ^(a)		Valeur nette ^(b) des produits		Revenus par ^(c) habitant	
	Ontario et Québec	Canada	Ontario et Québec	Canada	Ontario et Québec	Canada	Ontario et Québec	Canada
1920.....	100	100	100	100	100	100	—	—
1926.....	112	110	118	116	95	99	430	432
1929.....	118	117	142	138	115	107	485	470

^(a) Total des capitaux engagés dans les industries primaires (agricultures, pêcheries et exploitation forestière), les industries de transformation, les centrales d'énergie électrique et les ouvrages publics des provinces et des municipalités.

^(b) Valeur nette des «produits».

^(c) Calculé d'après les évaluations du revenu national préparées par les spécialistes de la Commission.

Prairies et le progrès rapide des industries d'exportation en Colombie-Britannique à la faveur de la

¹¹ De 1921-1922 à 1928-1929, les expéditions de blé par voie de ce port vers l'Europe passèrent de 4.5 millions de boisseaux à 61.1 millions de boisseaux.

¹² On en aura une idée en examinant les tarifs réglementaires maxima de cinquième classe pour une distance de 400 milles (classe et distance choisies simplement afin d'indiquer la tendance des changements). En 1914, les tarifs du Pacifique étaient de 77 p. 100 plus élevés que ceux de Québec et d'Ontario (tarifs du centre); les tarifs de la Saskatchewan-Alberta étaient de 49 p. 100 plus élevés; et ceux du Manitoba de 37 p. 100 plus élevés que ceux des provinces du centre. En 1923, les prix du Pacifique n'étaient que de 32 p. 100, et ceux des provinces des Prairies que de 14 p. 100 plus élevés que ceux du Centre. En 1922, les tarifs réglementaires du Pacifique, qui étaient 1½ fois plus élevés que ceux des Prairies, s'abaissèrent d'une fraction à 1½ fois les tarifs des Prairies.

que de houille et de minerai de fer suscitait un sérieux obstacle, à une époque où l'on faisait un si grand usage de la vapeur et de l'acier. La production de l'électricité, l'utilisation du moteur à essence et la demande croissante de nouveaux métaux industriels ont maintenant déplacé considérablement la situation des centres comparativement mieux avantagés que les autres. Ces changements, ainsi que les améliorations dans les procédés métallurgiques et la consommation croissante de pâte de bois et de papier ont mis les ressources du nord de l'Ontario et de Québec en évidence.

C'est la disponibilité de l'énergie hydroélectrique¹³ qui a le plus contribué aux nouveaux aménagements, abstraction faite des gisements miniers et des richesses forestières inexploitées. Vu que les ressources minérales du Canada se trouvent à l'intérieur du pays et que dans bien des cas le minerai est pauvre, il serait économiquement impossible de les exploiter si ce n'était de l'énergie électrique à bon marché que l'on utilise pour extraire et traiter le minerai à la mine. De 1920 à 1930, la quantité d'énergie hydroélectrique produite dans Québec et Ontario passa de 2.0 millions à 4.8 millions de chevaux-vapeur. Au cours de la dernière année, l'industrie de la pâte de bois et du papier utilisa environ 30 p. 100 de cette énergie et les industries minières et métallurgiques, de 12 à 15 p. 100. L'énergie hydroélectrique produite dans les deux provinces centrales en 1930 équivaut à environ 13 millions de tonnes de houille, ou à environ deux fois la moyenne du rendement annuel des houillères en Nouvelle-Ecosse.

On peut attribuer la rapide expansion constatée dans l'exploitation des ressources des régions septentrionales à l'abondance de l'énergie hydroélectrique à bon marché et aux excellents débouchés dont jouissent la pâte de bois, le papier et les métaux autres que le fer. Au cours de ces dix années, la production des métaux autres que le fer dans les provinces centrales fut pratiquement doublée, et la production de papier presque triplée.¹⁴ La fabrication de la pâte de bois et du papier devint la principale industrie manufacturière au Canada, et le papier à journal occupa la deuxième place parmi les exportations canadiennes. En 1930, la valeur nette de la production minière, forestière et hydroélectrique représentait environ 20 p. 100 du total de la valeur nette de la production (de denrées) dans les deux provinces. La population du Nord presque exclusivement tributaire de ces industries avait atteint un chiffre à peu près équivalent à celui de la population de toute l'Alberta.

Les progrès de puissantes industries d'exportation et l'accroissement de nouvelles agglomérations qui en dépendaient apportèrent des modifications importantes dans l'organisation économique des provinces centrales. Le premier effet fut de diminuer l'importance relative des autres régions comme

débouchés à l'écoulement des produits manufacturés et des services des provinces d'Ontario et de Québec. En deuxième lieu, ce fut la raison d'être de fortes immobilisations, lesquelles accentuèrent considérablement la prospérité de ces provinces durant cette période. L'expansion rapide des industries dont les revenus provenaient de l'étranger, et qui les dépensaient sur les marchés protégés de notre pays, compensa amplement le ralentissement dû au taux de plus en plus faible de la croissance (au regard des résultats obtenus durant la période d'avant-guerre) de l'agriculture dans les provinces des Prairies. Le placement de plus d'un milliard de dollars dans des centrales électriques, des fabriques de pâte et de papier, dans l'exploitation minière, pendant cette période de dix années, assura d'amples débouchés aux entreprises qui dépendaient autrefois des chemins de fer et de la fièvre de construction dans l'Ouest du Canada.

L'automobile fut une autre de ces innovations qui, au cours de la même période, firent affluer les fonds étrangers dans la région centrale et en augmentèrent considérablement les revenus. Outre la mise en train d'une importante et nouvelle industrie de fabrication et de service et la dépense en immobilisations de fonds considérables en vue de l'amélioration de la voirie rurale ou urbaine, ce nouveau mode de locomotion fut le principal élément de l'essor rapide de l'industrie touristique entre les Etats-Unis et notre pays. En 1929, l'apport des touristes étrangers au Canada s'éleva à 300 millions de dollars, chiffre que n'atteint l'exportation d'aucune denrée canadienne. Au moins 80 p. 100 de ces fonds furent dépensés dans Québec et Ontario.

Bien que les nouveaux aménagements eussent donné une extension considérable au régime économique des provinces centrales, la fabrication n'en resta pas moins l'industrie prédominante. Elle prit un essor considérable sous la poussée des nouveaux revenus, provenant de l'exportation de cette région et de l'ouest du Canada, et que la politique dite nationale de protection douanière sut diriger vers le producteur canadien. Ajoutons à cela que l'Ontario et Québec retirèrent des bénéfices énormes des découvertes d'ordre technologique en ces dix années. La production des automobiles, des appareils et accessoires électriques, de nouveaux tissus, des appareils de radio, etc., se faisait presque exclusivement dans ces provinces. La concentration des industries de transformation dans la région centrale du Canada devint encore plus complète.

¹³ Le fait que la production quotidienne exige 100 chevaux-vapeur d'énergie pour chaque tonne de papier-journal indique l'importance de l'énergie hydroélectrique.

¹⁴ La production de l'or passa de 12 millions de dollars à 39 millions de dollars et, pour les métaux autres que le fer, de 43 millions à 59 millions de dollars.

TABLEAU 38.—POURCENTAGES DE LA VALEUR NETTE DES PRODUITS OUVRÉS EN ONTARIO ET QUÉBEC AU REGARD DE L'ENSEMBLE DES PRODUITS CANADIENS, DE 1910 À 1929

	Ontario et Québec		Ontario	Québec
	1910	1929	1929	1929
Ensemble des produits textiles...	90	91	47	44
Cotonnades.....	80	94	21	73
Lainages.....	90	94	80	14
Ensemble des produits du fer et de l'acier.....	81	86	66	20
Production du fer et de l'acier...	—	75	56	19
Instruments agricoles.....	98	98	95	3
Matériel roulant de chemin de fer	67	76	23	53
Automobiles.....	100	96	96	—
Appareils et accessoires électriques	99	99	77	22
Produits et sous-produits chimiques.....	75	90	59	31
Produits du caoutchouc.....	91	99	74	25
Chaussures.....	94	97	36	61
Meubles.....	97	95	76	18
Produits du verre.....	73	92	53	39
Tabac.....	95	100	11	89
Pâte et papier.....	93	86	32	54
Moulins à farine.....	82	58	45	13
Scieries.....	61	38	22	16
Fusion et affinage des métaux autres que le fer.....	—	78	54	23
Conserves de fruits et de légumes.	98	75	65	10
Viande.....	68	66	51	15
Liqueurs.....	83	81	40	41
Raffinage du pétrole.....	83	54	41	14
Centrales électriques.....	63	75	42	33
Total des produits ouvrés inscrits.	80	84	51	33
Ensemble des produits ouvrés.....	80	82	51	31

Dans la province de Québec, malgré de remarquables progrès dans la préparation des produits naturels au moyen de l'énergie hydroélectrique, on continua à fabriquer principalement des articles de consommation (vêtements, cotonnades, chaussures et tabac) exigeant une forte proportion de main-d'œuvre. L'Ontario, d'autre part, se spécialisa dans les industries de plus en plus importantes des articles de consommation durables et des machines. Pour assurer l'écoulement d'un certain nombre de ces produits (automobiles, instruments aratoires et produits du caoutchouc) on s'assura d'importants marchés grâce à la préférence douanière accordée aux pays de l'Empire, tout en ménageant dans le tarif des issues soigneusement préparées en vue de permettre l'instauration chez nous des méthodes américaines, et aussi l'entrée des outils et des pièces des Etats-Unis.

La concentration de la fabrication dans la région centrale du Canada ne fit qu'accentuer cette autre concentration; celle des services de finances, de commerce et de distribution dans la même région. Le fait que le Canada put financer une très forte partie de ses immobilisations de la période d'après-guerre à l'aide de ses propres économies ouvrit un vaste champ d'activité aux institutions financières

de notre pays. Les fonds de plus en plus considérables dont on avait besoin furent obtenus de toutes les parties du Canada et affectés aux fins de placement dans tout le pays par les maisons de finance et les lanceurs d'affaires de Montréal et de Toronto. Outre cela, la période de grande prospérité de 1926 à 1929 vit se multiplier encore les fusions et les unifications de corporations commerciales, ce qui centralisa la direction des industries et les sièges sociaux dans les centres métropolitains des provinces de Québec et d'Ontario. Cette centralisation industrielle et financière eut pour effet de diriger vers le centre du Canada une très large part des profits du revenu net et de la richesse qui résultent de l'activité de tout le pays. En 1930, 80 p. 100 des revenus nets des corporations commerciales assujetties à l'impôt fédéral sur le revenu et 77 p. 100 de tous les revenus individuels de plus de \$10,000 assujettis au même impôt se trouvaient dans les deux provinces centrales. La même année, les quatre cinquièmes de tous les dividendes des actions et de l'intérêt des obligations versés à des Canadiens allaient à des habitants de Québec et d'Ontario.

La concentration de plus en plus accentuée de la fabrication, du commerce et de la finance se fit sentir dans l'accroissement de l'aménagement des agglomérations urbaines et dans la rapide expansion des centres métropolitains de ces deux provinces. De 1921 à 1931, le chiffre de la population urbaine passait de 58 à 61 p. 100 de la population totale de l'Ontario, et de 56 à 63 p. 100 de toute la population de Québec. Le fléchissement de l'agriculture fut relatif dans l'Ontario et absolu dans Québec. Dans cette dernière province, où la migration des campagnes dans les villes fut la plus forte, le nombre des fermes et la superficie de terre améliorée diminuèrent, en dépit de l'encouragement donné à la colonisation par le gouvernement provincial et par l'Eglise. Québec devint la province la plus fortement urbanisée du Canada. Les principaux centres urbains, Montréal et Toronto, qui devinrent plus tard les centres métropolitains de toute l'économie canadienne, virent le chiffre de leur population augmenter, pendant ces dix années, de 39 et 33 p. 100 respectivement, au regard d'une augmentation de 18 p. 100 de la population de tout le pays. Montréal continua de dépendre dans une large mesure de l'économie transcontinentale établie lors de la grande prospérité du commerce du blé et grâce aux programmes d'action d'ordre national, tandis que Toronto se trouva plus étroitement associé à la rapide expansion des industries dans le bouclier précambrien.

Modifications significatives dans l'économie canadienne—De nouvelles régions exportatrices surgissent et l'influence unifiante du blé s'étiole; la vulnérabilité s'accroît envers les fluctuations extérieures, et le régime devient plus rigide et plus spécialisé

L'effet puissant des changements technologiques et des marchés favorables d'exportation sur les ressources inexploitées du Canada permit à ce pays de connaître, de 1920 à 1930, une nouvelle ère d'expansion et de prospérité. Néanmoins, l'inégale distribution des richesses alors mises en exploitation entraîna une répartition très inégale de la prospérité dans les diverses régions du Canada. L'ancienne économie des provinces Maritimes resta stationnaire; des prix avantageux (durant la dernière partie de cette période) et la mise en valeur agricole des bordures de zones encore inexploitées assurèrent aux Prairies un progrès considérable mais qui n'avait rien de spectaculaire. Au contraire, les provinces centrales et la Colombie-Britannique connurent d'immenses progrès fondés sur la création et le rapide développement d'industries d'exportation. L'expansion que connut cette période était de telle nature qu'elle brisa l'unité et la simplicité de l'économie canadienne fondée, jusque-là, sur l'augmentation de la production et des exportations du blé. Avant la guerre, le Canada comptait une grande région d'exportation, celle des Prairies, dont la mise en valeur, grâce à des politiques d'ordre national, avait réalisé l'intégration d'une économie transcontinentale. Durant la période de 1920 à 1930 apparurent en deux autres régions canadiennes de nouveaux produits importants d'exportation. Jadis, notre économie n'avait qu'un point de contact avec le marché extérieur, et voilà qu'elle en trouvait plusieurs. L'un tendait à la cohésion de l'Est et de l'Ouest, les autres favorisaient les relations Nord-Sud et l'indépendance économique régionale.

Les politiques d'ordre national en matière économique se maintinrent sans changements notables. Règle générale, on n'en fit des applications particulières qu'en vue de favoriser les grandes fins nationales que leur avaient assignées leurs auteurs. La colonisation du Nord-Ouest était pratiquement accomplie. On unifia et améliora le réseau national de transport et l'on y ajouta de nouveaux embranchements pour favoriser la mise en valeur des quelques régions agricoles encore inexploitées. Le gouvernement fédéral ne se lança pas dans des entreprises de grande envergure, mais se contenta plutôt de ses travaux passés. Toutefois, l'inégale répartition de la prospérité accentua l'effet des restrictions imposées à certaines régions par les programmes politiques d'or-

dre national, et il en résulta un grand mécontentement. On fit subir à ces programmes certaines modifications afin d'apaiser l'effervescence régionale, sans toutefois en élaborer de nouveaux. Les modifications apportées au tarif consistèrent surtout à recourir plus fréquemment à certains expédients (drawbacks, exemptions spéciales, etc.) qui avaient pour effet de réduire les prix de revient des producteurs primaires sans toucher au niveau général du tarif protecteur. L'action qu'exerça le gouvernement fédéral sur le tarif-marchandises des chemins de fer, au moyen de lois, d'arrêtés ministériels et de décisions de la Commission des chemins de fer, tendait à rétablir l'équilibre entre les diverses régions. L'accroissement des revenus durant cette période permit d'imposer assez facilement les mises au point essentielles à l'intégration de l'économie nationale.

La période de 1920 à 1930, tout en étant favorable au progrès du Canada, eut aussi pour résultat de rendre son économie beaucoup plus vulnérable. Les nouveaux produits importants d'exportation résultaient d'un travail hautement spécialisé. D'immenses régions du pays qui ne connaissaient que la production de blé, de pâte de bois et de papier, de bois de construction ou de métaux autres que le fer, tombèrent à la merci de l'exportation d'un seul ou d'un petit nombre de produits. Advenant une chute des prix de nature à annuler les profits, les employés ne pouvaient trouver d'autre occupation. Les régions du bouclier précambrien de même que d'une grande partie des Prairies étaient arrivées à ne pouvoir plus se suffire, même pour les choses les plus élémentaires de la vie. Leur production principale consistait en matières premières, d'où la probabilité de grandes fluctuations des cours. Dans certains cas, le Canada alimentait en grande partie le monde¹⁵ et devait, par le fait même, subir le contre-coup de toutes les perturbations étrangères. La situation était d'autant plus précaire que la demande internationale de nos principaux produits, le blé et le papier-journal, était faible.

Le progrès des industries d'exportation spécialisées s'alliait aux énormes dépenses encourues pour la machinerie. L'économie finit par comporter d'immenses placements de capitaux, à tel point que ces placements venant à diminuer pour une raison ou pour une autre, un épineux problème de chômage devait s'ensuivre. De plus, ces immobilisations en moyens de production accrurent de beaucoup les frais généraux et les frais incompressibles. Le lourd service de la dette, tant des industries privées que

¹⁵ En 1930, le Canada fournissait 32 p. 100 des exportations mondiales de blé, 63 p. 100 de celles du papier-journal, 14 p. 100 de celles du cuivre, 12 p. 100 de celles du plomb et du zinc et 31 p. 100 de celles de l'aluminium.

des gouvernements, rendait très difficiles les adaptations en cas de diminution des revenus d'exportation. A ces frais incompressibles venaient s'ajouter ceux qui découlaient de l'affluence dans les villes, de la concentration industrielle et de la centralisation de la finance.

L'augmentation rapide du revenu par tête d'habitant, au Canada et à l'étranger, constitua une autre source d'instabilité. Plus les revenus dépassent les sommes nécessaires à la simple subsistance, plus un système économique devient instable. En effet, lorsque des difficultés économiques viennent ébranler la confiance populaire, il est possible de diminuer considérablement ou de remettre à plus tard les dépenses relatives aux services personnels, aux articles de confort ou de luxe. Par conséquent, plus grande est la proportion des revenus affectés aux choses non essentielles et plus poussée est la spécialisation des moyens de production, plus douloureuse et plus étendue sera la contraction économique lorsque ces dépenses viendront à diminuer. En 1929, le revenu moyen de chaque habitant du Canada était d'un tiers plus élevé qu'en 1920. Les automobiles, les appareils de radio, les articles de ménage, les nouvelles habitations et d'autres dépenses de demi-luxe susceptibles d'être remises à plus tard représentaient alors des sommes considérables. Un fléchissement marqué de ces dépenses devait créer un grave problème de chômage et d'adaptation économique.

A la fin de la période, le Canada jouissait d'une grande prospérité, mais la spécialisation accentuée, sa grande subordination aux exportations de matières premières, ses frais généraux très élevés, ses charges incompressibles persistantes et les revenus relativement élevés de ses habitants, l'avaient mis beaucoup plus à la merci des fluctuations économiques.

Celles-ci peuvent résulter de développements à l'extérieur, ou de conditions géographiques et climatiques au Canada, ou encore proviennent d'erreurs dans la politique du passé et des limitations attendant à la structure économique et politique de notre pays; mais toutes ces fluctuations avaient ceci de commun quelles échappèrent, dans le temps, à tous les moyens de contrôle dont pouvaient disposer les gouvernements canadiens.

2. FINANCES PUBLIQUES

Durant la période de 1920 à 1930, il ne se produisit rien de tel que le "boom" du blé, la guerre, ou les conditions immédiates d'après-guerre, toutes circonstances qui provoquèrent une hausse perpendiculaire des obligations et des dépenses de l'admini-

nistration. De fait, durant cette période, la dette per capita ne s'obéra que de 13 p. 100 et les dépenses ne furent augmentées que de 9 p. 100. Toutefois, des modifications d'importance se produisirent dans les responsabilités de l'administration et dans les problèmes de finances publiques au Canada. Les dépenses de l'administration s'accrochèrent le plus rapidement en ce qui a trait au bien-être public et à la voirie, et ce furent les provinces et les municipalités qui en supportèrent pratiquement tout le poids. De sorte que, tandis que s'allégeait la somme per capita des dettes et des dépenses du Dominion, les municipalités et les provinces écopaient davantage, dans la proportion de 20 p. 100 et 70 p. 100 respectivement. Les provinces, à qui incombaient en grande partie le financement et l'administration des fonctions publiques grandissantes, prirent une importance beaucoup plus marquée dans la structure gouvernementale du pays.

Politique prudente du Dominion — Consolidation des projets d'aménagement du passé et responsabilité écartée devant l'expansion des services

Durant toute cette période, le Dominion résista à la tentation d'inaugurer de nouveaux services et, jusqu'à la fin de la décennie, il pratiqua une rigide économie à l'égard de toutes les dépenses compressibles. En 1926, il réussissait à réduire notablement ses frais. Toutefois, au cours de la vague de prospérité qui suivit 1926, les dépenses augmentèrent un peu par suite de l'expansion de services existants. Il ne se présentait qu'une obligation importante, à savoir l'aide aux régimes provinciaux de pensions de vieillesse. Le coût de l'administration générale monta sensiblement et l'on augmenta modérément les dépenses relatives à l'agriculture et à la défense nationale. Par contre, 1930 vit une réduction notable des crédits affectés au transport, par suite surtout de la réduction survenue dans les déficits des chemins de fer nationaux.

Bien que la dette du Dominion fût augmentée de \$250 millions, par suite des dépenses requises pour mettre sur pied les propriétés du réseau national et pour le prolongement des voies dans les provinces des Prairies, il y eut réduction dans les charges totales de l'intérêt, tant par suite du renouvellement des obligations à des taux d'intérêt moins élevés que par suite du meilleur rendement des chemins de fer nationaux. Dans son effort en vue d'alléger le fardeau des impôts, le Dominion parvint du moins à en simplifier l'organisme en réduisant et en éliminant les taxes spéciales de guerre. L'augmentation des im-

TABLEAU 39.—DÉPENSES DES GOUVERNEMENTS, COMPTE COURANT, 1921 ET 1930

(en milliers de dollars)

	Municipales		Provinciales		Dominion		Total ^(a)	
	1921	1930	1921	1930	1921	1930	1921	1930
Service net de la dette.....	36,944	55,740	14,384	29,476	152,488	149,098	202,475	232,522
Défense.....	—	—	—	—	17,249	23,256	17,249	23,256
Pensions et soins ultérieurs.....	—	—	—	—	53,688	55,341	53,688	55,341
Assistance sociale.....	18,786	31,510	12,437	34,678	4,911	17,698	36,134	83,882
Instruction publique.....	66,280	84,705	20,850	33,775	924	702	88,057	119,191
Agriculture et domaine public.....	—	—	9,174	21,241	17,596	23,298	26,722	44,484
Transports.....	30,962	42,159	8,119	28,328	41,666	29,083	80,747	99,570
Subventions aux provinces.....	—	—	—	—	12,212	19,036	—	—
Dépenses générales— Justice, législation, administration générale et divers.....	51,911	71,614	25,689	35,902	53,733 ^(b)	70,332 ^(c)	131,333 ^(b)	^(c) 177,849
Total.....	204,883	285,728	90,653	183,400	354,467	387,844	636,405	836,095

^(a) Les paiements entre gouvernements ont été éliminés.^(b) Comprend le déficit des Postes de 4,045.^(c) Comprend le déficit des Postes de 6,081.

portations et la prospérité croissante relevèrent les recettes des douanes et de l'accise, ce qui permit d'abaisser les taxes spéciales. On abandonna tout à fait l'impôt sur les profits commerciaux et quelques impôts de moindre importance. La taxe de vente, subissant des réductions graduelles, fut allégée de 6 à 1 p. 100. L'impôt sur les revenus des corporations commerciales subit aussi un abaissement. L'impôt sur les revenus des personnes diminua et le chiffre des exemptions fut plusieurs fois relevé. Ainsi les taxes indirectes de douane et d'accise reprirent l'importance qu'elles avaient autrefois dans le régime fiscal du Dominion. En 1913, presque tous les revenus fédéraux provenaient de ces sources. En 1921, à l'époque où le rendement des taxes spéciales était à son sommet, la douane et l'accise rapportaient un peu plus du tiers des revenus totaux. En 1930, elles rapportaient près des deux tiers du total des revenus. Dans toute sa politique fiscale, le Dominion s'efforçait de revenir à la période normale d'avant-guerre bien qu'il n'eût plus à faire face à une économie d'avant-guerre.

Gonflement rapide des dépenses provinciales-municipales — Le coût des services qui s'amplifient retombe en grande partie sur les provinces; assistance sociale et voirie

De l'augmentation de 200 millions de dollars dans le total des dépenses courantes de tous les gouvernements entre 1921 et 1930, la part du Dominion n'a

été que de 33 millions. De l'augmentation d'un milliard et quart de dollars dans la dette nette globale de tous les gouvernements durant cette période, la part du Dominion sous forme de dépenses de premier établissement n'a été que d'un quart de milliard. La répugnance du Dominion à se lancer dans de nouveaux services a fait retomber le poids des nouvelles exigences sur les provinces et les municipalités. D'ailleurs, les réclamations qui ont surgi au cours de la période que nous étudions se rapportaient à des services qui, d'après la constitution, tombaient principalement, sinon entièrement, sous l'autorité des provinces et des municipalités. C'est ainsi qu'on vit augmenter considérablement durant cette période les dettes nettes et les dépenses courantes des provinces et des municipalités. Les principaux chefs de dépenses courantes qui ont augmenté plus rapidement que la population furent ceux du domaine public et de l'agriculture, de la voirie et des transports, de l'instruction et du bien-être publics. Les dettes nettes des provinces et des municipalités ont augmenté d'un milliard de dollars, surtout à cause des dépenses relatives aux services d'utilité publique, à la voirie et à d'autres entreprises d'aménagement. La plus grande partie de l'augmentation de 173 millions de dollars survenue dans les dépenses courantes des gouvernements provinciaux et municipaux au cours de cette période est attribuable à l'augmentation du service des dettes, augmentation résultant de ces immobilisations et de l'augmentation des dépenses courantes relatives au domaine public, à la

voirie, à l'instruction et au bien-être publics. Les gouvernements provinciaux et municipaux avaient soit des intérêts spéciaux, soit des responsabilités spéciales dans ces domaines.

A mesure que se peuplaient les régions de colonisation agricole, que les emplois devenaient de plus en plus spécialisés, que la population des campagnes se portait vers les villes où elle était attirée par les progrès industriels, l'autarchie individuelle, familiale et locale devenait plus précaire. Les malheurs personnels, qui autrefois étaient supportés par les affligés eux-mêmes et soulagés par la famille ou par la charité et l'assistance des voisins, retombèrent graduellement pendant cette période sur les institutions de l'Etat. Au début et encore à la fin de cette période, les autorités provinciales, fédérales et municipales durent contribuer en espèces au soulagement du chômage. Au cours de la période de 1920 à 1930, le gouvernement fédéral inaugura un système de pensions de vieillesse administré par les provinces et celles qui y souscrivaient devaient se charger de la moitié du coût, lequel montait rapidement. On étendit la portée de la Loi concernant les allocations maternelles. L'intérêt grandissant que l'on portait aux questions d'hygiène conduisit à l'établissement de cliniques préventives et médicales gratuites et au relèvement du chiffre des subventions accordées aux hôpitaux et aux institutions du même genre.

En dépit des bouleversements économiques et sociaux qui se manifestèrent de façon si évidente de 1920 à 1930, les Canadiens persistèrent dans leur foi au principe (très légitime dans une économie plus primitive) que les mesures concernant le bien-être social sont du ressort des municipalités. Par leurs contributions aux œuvres sociales, les gouvernements provinciaux apportèrent de nombreuses modifications à cette doctrine. Mais, dans ce domaine, le gouvernement fédéral ne pouvait accepter aucune responsabilité, sauf lorsque l'ampleur du problème dépassait les ressources des municipalités et des provinces. Celles-ci se virent donc obligées de porter la plus lourde part du coût toujours croissant de ces services.

De 1921 à 1930, les dépenses courantes des divers gouvernements pour les œuvres sociales s'accrurent de 130 p. 100. La partie de cette augmentation qui retomba sur le gouvernement fédéral est presque entièrement imputable au compte des contributions financières, aux caisses provinciales des pensions de vieillesse et au chapitre des subventions de secours qui firent une nouvelle apparition en 1930. Les trois quarts des dépenses nouvelles retombèrent sur les provinces et les municipalités. Toutefois, même à la fin de cette période, les dépenses au chapitre du

bien-être public n'atteignaient pas le cinquième des revenus globaux des provinces et des municipalités. La prospérité économique durant la majeure partie de la période de 1920 réduisit à leur minimum les besoins de secours et se trouva ainsi à masquer les modifications profondes qui s'étaient produites dans l'ordre social et économique. Rien ne laissait entrevoir le poids éventuel des responsabilités financières dont les provinces et les municipalités s'étaient chargées.

Par tradition, au Canada, la voirie relève des provinces et des municipalités. Dans un pays plus petit, à population plus dense et plus également distribuée, l'avènement de l'automobile eût précipité l'exécution d'un programme de grandes routes nationales. Toutefois, par suite des grandes distances et des obstacles naturels qui séparaient les territoires colonisés du Canada, on ne se servit tout d'abord de l'automobile que pour de courts trajets entre les villes. On fut lent à réclamer de grandes routes nationales, et le Dominion, gêné par le lourd fardeau provenant de la guerre et des chemins de fer, limita sa participation à des subventions d'appoint accordées aux provinces entre 1919 et 1928. Aux provinces et municipalités échet la tâche de transformer les routes secondaires en un réseau de nature à répondre aux besoins sans cesse croissants du transport motorisé. En favorisant l'agrandissement des villes les plus peuplées, l'automobile força ces dernières à accroître leur outillage et plusieurs de leurs services publics. La vulgarisation et l'évolution rapides du véhicule à moteur de 1920 à 1930 grevèrent de plus en plus leur budget au chapitre des aménagements suburbains et à celui de la voirie.

De 1921 à 1930, les sommes affectées à la voirie par les provinces et les municipalités du Canada furent pratiquement doublées. Les immobilisations pour les rues, routes, ponts et bacs passèrent de 364 à 740 millions de dollars. Les exigences de la guerre ayant mis fin aux dépenses imputables sur le capital, il s'établit relativement peu de grandes routes avant 1920. La plupart des provinces amorcèrent de vastes programmes au début de la période. Mais la vitesse, le poids et le nombre toujours croissants des véhicules usaient rapidement les routes ainsi établies. Les routes principales ne tardèrent pas à coûter autant que les meilleures voies ferrées. Durant toute la période, provinces et municipalités ne purent pour la plupart répondre qu'insuffisamment aux demandes en ce domaine.

L'Acte de l'Amérique britannique du Nord reconnaissait la souveraineté des provinces en matière d'éducation. Au cours de la période étudiée, plu-

sieurs éléments concoururent à accroître rapidement le budget de l'instruction publique. Une doctrine égalitaire exigeait la plus grande extension possible et l'amélioration constante des moyens d'instruction. La complexité croissante de l'économie imposait une variété de compétences que seul pouvait fournir un régime d'enseignement plus spécialisé et plus coûteux. De plus, la prédominance des jeunes parmi les immigrants qui affluèrent au pays après 1900 modifia la répartition normale de la population par catégorie d'âges et augmenta la fréquentation scolaire durant la période décennale qui suivit 1920. Les problèmes ethniques et religieux empêchaient le gouvernement fédéral de subventionner, comme il convenait, les provinces et les municipalités au chapitre de l'instruction publique. Les octrois provisoires que le Dominion accorda à titre spécial dans le domaine de l'enseignement agricole et technique s'avèrent de quelque utilité au cours de cette période, mais on ne les renouvela pas à leur expiration. En définitive, c'est aux provinces et aux municipalités qu'échut le fardeau croissant des frais d'enseignement.

Durant cette période les provinces furent plus anxieuses que jamais de développer leurs ressources. Une attention plus marquée fut donnée à la protection de précieuses réserves forestières contre le feu et les insectes. A l'encouragement actif du commerce du tourisme s'allia la préservation du poisson et du gibier. Des routes furent construites et des relevés géographiques furent entrepris pour encourager le développement minier. Diverses dépenses furent consenties pour encourager l'immigration et la colonisation dans des régions nouvelles. Comme conséquence, de 1921 à 1930, les dépenses affectées au domaine public et à l'agriculture furent portées de \$9 millions à \$21 millions.

Les projets d'utilité publique que les provinces mirent de l'avant, au cours de cette période, marchèrent de pair avec leurs entreprises dans le domaine public et leur politique d'aménagement. L'Ontario affecta de fortes sommes à l'hydroélectrique, et la Saskatchewan, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Ecosse effectuèrent des immobilisations considérables dans leurs réseaux d'énergie électrique. Les provinces des Prairies étendirent et améliorèrent leurs services téléphoniques. La mise de fonds des provinces dans les utilités publiques (à l'exception des chemins de fer) fut portée de \$172 millions qu'elle était en 1921 à \$330 millions en 1930. Dans l'ensemble, toutefois, ces placements étaient pratiquement rentables. Il

est vrai qu'ils alourdisaient sensiblement le chiffre des dettes gouvernementales, mais ils n'accroissaient pas de façon notable le service de la dette.

Les revenus provinciaux doublés — De nouvelles sources apparaissent ; régie des alcools, impôt sur l'essence et licences de véhicules à moteur

Alors que le Dominion appliquait une politique négative, fuyant les obligations nouvelles et s'efforçant d'alléger celles qui lui incombaient déjà, provinces et municipalités en général élargissaient considérablement la sphère de leur activité et assumaient de nouvelles responsabilités d'une ampleur dont elles ne se rendaient pas compte. Il fallait des revenus autrement considérables pour faire face aux quelque 173 millions d'augmentation dans les dépenses annuelles en 1930, par rapport à 1921. En résumé, les municipalités bouclèrent leur budget en majorant les impôts existants, tandis que les provinces se contentèrent du rendement accru des impôts alors perçus ou puisèrent à des sources nouvelles qu'elles découvrirent.

L'impôt foncier resta ce qu'il était : source principale du revenu des municipalités. En 1930, comme en 1921, le revenu des municipalités provenait de cette source dans une proportion supérieure à 80 p. 100. La débâcle d'après la guerre, qui avilit la propriété foncière, jeta de nombreuses municipalités dans de sérieux embarras au début de cette période. L'automobile, en outre, dont l'usage se généralisait, affecta gravement l'assiette de l'impôt dans bon nombre des plus grands centres urbains. Alors qu'elle invitait de vastes dépenses pour l'amélioration des rues, l'auto hâtait l'établissement fébrile de nouveaux districts résidentiels en dehors des limites de la ville. Cet exode vers les faubourgs eut pour effet de déprécier la valeur de la propriété immobilière dans la municipalité centrale. Mais l'expansion économique qui débuta en 1920, ainsi que la rapidité de l'essor urbain, la tira d'embarras en augmentant les valeurs foncières et en élargissant l'assiette de l'impôt. Alors que toutes les autres sources du revenu municipal produisaient 20 millions de plus en 1930 qu'en 1921, l'impôt foncier rendait 67 millions de plus. Tout ce qui nuit aux valeurs foncières est de nature à saper la finance municipale au Canada.

L'aptitude des provinces à s'acquitter des obligations qu'elles avaient assumées dans les domaines de l'assistance sociale, de l'enseignement, de la voirie et des services publics dépendait dans une large

TABLEAU 40.—REVENUS DES GOUVERNEMENTS, COMPTE COURANT, 1921 ET 1930

(en milliers de dollars)

	Municipaux		Provinciaux		Dominion		Total ^(a)	
	1921	1930	1921	1930	1921	1930	1921	1930
Subventions fédérales.....	—	—	11,865	14,276	—	—	—	—
Impôts:								
De douane à l'importation.....	—	—	—	—	105,687	131,209	105,687	131,209
D'accise.....	—	—	—	—	36,755	57,747	36,755	57,747
Sur les fabricants.....	—	—	—	—	6,639	10,474	6,639	10,474
Taxes de vente.....	—	—	—	—	61,273	20,147	61,273	20,147
Taxes sur les corporations.....	—	—	11,162	18,520	64,008	45,961	75,170	64,481
Droits de succession.....	—	—	9,724	20,780	—	—	9,724	20,780
Impôts sur le revenu personnel.....	73	3,896	485	2,122	39,821	26,624	40,379	32,642
Sur l'essence.....	—	—	—	23,487	—	—	—	23,487
Impôts fonciers.....	189,656	257,118	9,720	6,708	—	—	199,376	263,826
Sur les amusements.....	—	—	3,032	4,525	—	—	3,032	4,525
Autres.....	17,956	21,760	1,199	1,534	6,140	4,531	25,295	27,825
Sous-total—Impôts.....	207,685	282,774	35,322	77,676	320,323	296,693	563,330	657,143
Véhicules à moteur, Licences d'autos, etc.,...	—	(b)	8,381	19,907	—	—	8,381	19,907
Autres licences, permis et droits, amendes et pénalités.....	8,010	11,294	8,360	10,024	2,860	3,703	19,230	25,021
Domaine public.....	—	—	14,786	17,037	3,542	2,297	18,328	19,334
Régie des alcools.....	—	—	7,856	30,985	—	—	7,856	30,985
Vente de denrées et de services.....	1,155	3,171	747	1,159	2,358	2,745	4,260	7,075
Autres.....	13,537	19,916	3,083	2,759	3,425	8,605	18,679	29,457
Total.....	230,387	317,155	90,400	173,823	332,508	314,043	640,064	788,922

(a) Les paiements entre gouvernements sont éliminés.

(b) Détails non disponibles; compris dans autres licences, permis et droits.

mesure de l'augmentation notable du revenu provenant de la régie des alcools, des licences d'automobiles et des taxes sur l'essence. En 1930, les revenus des provinces étaient pratiquement le double de ceux de 1921; plus des deux tiers de cette augmentation tenaient au rendement additionnel de ces trois sources. Les revenus provinciaux provenant des permis d'automobiles et de la régie des alcools ont augmenté de 11 et 23 millions, respectivement, au cours de la période. Et, ce qui est plus important, les impôts provinciaux sur l'essence, encore inexistant en 1921, rendaient plus de 23 millions en 1930. Le revenu global des provinces tiré de l'impôt sur les corporations commerciales ou sur les successions doubla au cours de la période, quoique l'augmentation totale due à ces sources fût bien inférieure à celle qui découlait uniquement des bénéfices obtenus par la régie des alcools. Les provinces, qui avaient déjà cru pouvoir se reposer presque exclusivement sur les recettes du domaine public et les subventions régulières du Dominion, ne retiraient respectivement de ces sources, en 1930, que 10 et 8 p. 100 de leurs revenus.

*Vulnérabilité du système fiscal des provinces —
Répugnance du Dominion à secourir ou assister
les provinces et à leur apporter compensa-
tion pour les grandes divergences
régionales*

Comptant sur des sources de revenus inédites, les provinces, au cours de cette période, augmentèrent de beaucoup leurs dépenses. Une bonne partie de ces dépenses étaient obligatoires, et partant hors de contrôle. La responsabilité du bien-être public entraînait d'autres dépenses contingentes, et celles-ci variaient en proportion inverse des moyens de chaque province. Les dépenses globales devaient nécessairement augmenter aux heures de crise économique. En outre, les provinces tiraient la plus grande partie de leurs revenus des "impôts de consommation" sur les articles de demi-luxe, dont le rendement devait nécessairement fléchir, advenant une contraction des revenus.

L'économie accuserait, sous l'épreuve de la crise, de grandes divergences quant à l'ampleur et la suffisance des différentes sources de recettes, ainsi que la vulnérabilité des régimes fiscaux. L'effet combiné du

fléchissement des recettes et de la hausse des frais a été fort inégal dans les différentes régions. Les faiblesses qui tiennent à la situation même des provinces Maritimes sont apparues nettement au début de la période. La structure entière des gouvernements provinciaux et municipaux des Prairies était fort vulnérable, d'autant qu'elle reposait presque complètement sur le maintien d'une situation favorable à l'exportation d'une seule denrée, à savoir : le blé. La Colombie-Britannique dépendait aussi largement de prix favorables pour ses exportations. Relativement parlant, les provinces centrales, possédant une économie plus variée et ayant accès aux sources nationales de richesses, se trouvaient dans une situation beaucoup plus solide et avantageuse.¹⁶ En temps de prospérité, de telles disparités sont troublantes, mais restent tolérables. Dans toute crise aiguë, il devient inévitable que le gouvernement fédéral ait recours à une forme quelconque de compensation.

Durant la période de 1920 à 1930, le gouvernement fédéral fut le premier à lancer un projet de pension de vieillesse et s'engagea à fournir la même somme que les provinces à cette fin, dans des conditions déterminées. Au début ainsi qu'à la fin de cette période, le Dominion accorda des subventions exceptionnelles aux provinces pour aider à l'allègement du chômage. Quand la situation fâcheuse des provinces Maritimes devint un fait irrécusable, le Dominion, suivant les vœux de la Commission Duncan, prit des dispositions pour leur venir en aide et augmenta les subventions régulières de façon à combler les déficits courants. C'était avouer que, lorsqu'une province avait péniblement démontré son impuissance à faire face à ses obligations, le pouvoir fédéral était disposé à la tirer de ses embarras immédiats. Le gouvernement consentait seulement dans les cas extrêmes à recourir à des mesures compensatrices. Mais autrement il évitait les nouvelles charges financières et repoussait systématiquement l'idée qu'il devait aider les provinces à s'acquitter de leurs obligations grandissantes.

Cette attitude du gouvernement fédéral s'inspirait de plusieurs motifs. Le fardeau de sa propre dette et les frais de réorganisation du réseau national constituaient de sérieuses entraves. Appliqué à opérer des économies et à réduire le service de la dette, il insistait que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord avait attribué aux provinces et aux municipa-

lités l'obligation de pourvoir aux nouvelles exigences. Pour la même raison, il n'était guère disposé à aider les provinces par des subventions d'appoint affectées à des services provinciaux déterminés. De plus, les subventions conditionnelles étaient loin d'être considérées comme un instrument qu'il convenait de confier au gouvernement fédéral.

Les subventions conditionnelles furent utilisées pour la première fois en 1913, alors que les provinces reçurent l'aide du fédéral aux fins de l'enseignement agricole pour une période de dix ans. Comme partie du programme de reconstruction, à la fin de la guerre, le gouvernement fédéral a accordé des subventions analogues en vue de l'aménagement des grandes routes, l'enseignement technique, la lutte contre les maladies vénériennes et le maintien des bureaux de placement.

Ces subventions furent accordées sous forme d'expérience dans des circonstances extraordinaires. La plupart ne furent consenties que pour une période limitée. Néanmoins plusieurs voyaient d'un bon œil une vigoureuse initiative du fédéral, et même sa directive vers des buts de caractère national, dans le domaine même où la première responsabilité appartient aux provinces. Ceux-là auraient encouragé le développement de la technique des subventions conditionnelles comme instrument de politique nationale. Les adversaires de telles subventions, par contre, recouraient à l'axiome bien connu, à l'effet qu'un gouvernement qui dépense les fonds publics doit se charger lui-même du prélèvement des taxes nécessaires à la provision des fonds requis. Ils soulignaient aussi que le fonctionnement harmonieux du fédéralisme tient au respect par le Dominion de l'indépendance absolue des provinces dans leur propre sphère. D'après eux, le Dominion ne pourrait tenter de surveiller l'emploi prudent des fonds fédéraux sans risquer d'empiéter dangereusement sur l'autonomie des provinces. Ce dernier point de vue prévalut dans la politique fédérale durant la majeure partie de la période de 1920 à 1930. Ainsi les considérations doctrinaires s'ajoutaient aux considérations d'ordre pratique pour écarter les subventions conditionnelles. La pratique ne s'étendit pas, et les subventions en faveur de l'enseignement agricole, de la construction des grandes routes et de l'enseignement technique cessèrent. Sauf les exceptions déjà mentionnées, le Dominion s'appliquait à éviter les nouvelles obligations de la période d'après-guerre. Grâce à la prospérité des dernières années de la période, on y arriva sans entraîner des répercussions immédiates dans les provinces, mais cela n'empêcha pas la situation des provinces de se trouver gravement exposée.

¹⁶ En 1930, Ontario et Québec avec 60 p. 100 de la population du Canada recueillaient 87 p. 100 de la somme globale des droits sur les successions. Ces provinces pouvaient toujours compter, comme réserve, sur les prélèvements qu'elles pouvaient effectuer sur les vastes entreprises de caractère national dont le siège social et les propriétés étaient situés dans leurs limites.

Les signes d'embaras prochains ne manquaient pas. Les Maritimes échappèrent temporairement à leur détresse grâce à la décision de la Commission Duncan qui doubla pratiquement leurs subventions. En 1927 à la Conférence entre le Dominion et les provinces, où les autres provinces approuvèrent les conclusions arrêtées par cette Commission, toutes, sauf Québec et Ontario, exprimèrent des revendications. Elles se plaignirent de l'insuffisance de leurs ressources fiscales pour remplir leurs obligations, et les propositions énoncées allaient de la prise à charge de nouveaux services par le Dominion à la renonciation de ce dernier à certains domaines de l'impôt. La réponse du ministre fédéral des Finances à ces réclamations et propositions reflète fidèlement l'attitude du Dominion durant cette période. Si les obligations des provinces étaient lourdes, celles du Dominion ne l'étaient pas moins. Le pouvoir fédéral se préoccupait de sa dette élevée et de l'importance de préserver le crédit du Canada afin d'encourager l'afflux des capitaux au pays. Le Dominion ne pouvait ni assumer de nouvelles obligations considérables ni abandonner des sources d'impôt. Les premiers ministres provinciaux qui présentaient des demandes durent se consoler de leur mieux avec la remarque officielle à l'effet que la politique fédérale de dégrèvements préparait la voie à une exploitation plus poussée du domaine de l'impôt par les autorités provinciales.

Malgré l'anxiété du gouvernement fédéral de réduire ses obligations, la somme globale transportée annuellement aux provinces sous forme de subventions régulières ou conditionnelles étaient plus considérable en 1930 qu'en 1921. La décision de la Commission Duncan s'ajoutant aux versements requis pour les pensions de vieillesse fit plus qu'épuiser les réserves provenant de la cessation de diverses subventions conditionnelles. En 1930 surgit une subvention fédérale de \$3 millions pour obvier au chômage.

Les versements du gouvernement fédéral aux provinces, qui étaient de 18 millions en 1921, ont atteint presque 24 millions en 1930. Cependant, leur importance relative a diminué. Les subventions du Dominion, qui représentaient 20 p. 100 des dépenses des gouvernements provinciaux au début de la période, ne comptaient plus que pour 13 p. 100 de ces dépenses à la fin. En assumant de nouvelles obligations, les provinces devaient compter de plus en plus sur leurs propres ressources. La crise mit bientôt à jour la vulnérabilité générale des systèmes fiscaux et la forte disparité qui existait entre les ressources financières des diverses provinces.

3. RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

Eclipse de la direction fédérale — Le programme d'aménagement est mené à bien, répugnance devant de nouvelles charges financières, absence de nouveaux objectifs d'ordre national

La période d'après-guerre a marqué la fin d'une époque dans le domaine fédéral au Canada. Jusqu'à la guerre, les divers gouvernements du Dominion avaient mis en vigueur, sauf quelques légères hésitations et variations, plusieurs programmes politiques d'ordre national qui produisirent l'intégration économique au pays et aidèrent à faire de l'unité politique une réalité plutôt qu'un simple idéal. La guerre et les problèmes que posa la démobilisation servirent à garder au Dominion, durant la période de 1920, l'initiative politique à laquelle le pays s'était accoutumé. Mais après la liquidation de la guerre, une situation nouvelle se présenta. Le réseau de transport transcontinental étant pratiquement terminé et les terres de l'Ouest étant complètement colonisées, les programmes d'action visant à la création de moyens de transport exclusivement canadien et à la colonisation de l'Ouest portaient leurs fruits. Le tarif, bien qu'allégé dans une certaine mesure, devint un brandon de discorde régionale plutôt qu'un élément d'union. Pendant cette période, les principaux articles de la politique étrangère du Dominion eurent d'heureux résultats en ce qu'ils aboutirent au statut actuel du Dominion et, jusqu'à un certain point, à la reconnaissance dans le domaine international. Le Dominion avait achevé les tâches concrètes et positives que les auteurs de la Confédération lui avaient assignées et aucun nouvel objectif national de grande envergure n'en était résulté qui pût rallier la population à l'appui d'une initiative fédérale. Certes, les discussions relatives à la politique nationale portaient beaucoup plus sur les conséquences passées de cette politique que sur l'élaboration d'un programme d'action que la nation aurait cherché à réaliser dans le monde d'après-guerre.

Le chaos social et politique déchaîné dans le monde par la guerre se manifestait au Canada par la désorganisation du régime politique fédéral. Durant le premier demi-siècle de régime fédératif, la politique canadienne s'était distinguée par la solidité des allégeances de partis et par la durée ou la stabilité des administrations des divers partis politiques. Mais le parti libéral se trouva désorganisé à propos de la conscription et la désintégration se fit jour rapidement au sein du gouvernement unioniste après la guerre. La politique fédérale des cinq premières an-

nées de la période révéla l'effet paralysant de ce changement. L'élection de 1921 ne donna aux libéraux qu'une majorité nominale de quelques voix sur tous les autres partis. Les 65 progressistes, représentant une révolte contre les vieilles politiques d'ordre national, tenaient la balance du pouvoir à la Chambre des communes. De 1921 à 1926, la composition de la Chambre des Communes, où se trouvaient trois groupes parlementaires dont aucun ne constituait une majorité définie et stable, découragea l'élaboration et l'application par le gouvernement de politiques consistantes et vigoureuses.

D'autres éléments empêchaient le gouvernement fédéral d'agir avec vigueur, durant cette période de 1920 à 1930. L'opinion publique réclamait des services plus grands du gouvernement surtout en des domaines qui relevaient essentiellement de la compétence provinciale, en vertu de la constitution. L'institution de la vente obligatoire du blé par l'intermédiaire de la Commission du blé dépassait les pouvoirs que possède le Dominion en temps de paix. Bien que le gouvernement fédéral semblât favorable en général à un plan national d'assurance-chômage, il était incapable d'agir en ce sens sans la collaboration des provinces.* En outre, les lourds frais de la dette fédérale qui, vers 1921, représentaient une fois et demie le total des dépenses courantes du Dominion en 1913, donnaient bien du souci au gouvernement et modéraient tout regret qu'il pouvait ressentir de ce que l'initiative revînt aux provinces relativement à la plupart des problèmes courants.

Au cours de cette période de 10 ans, le seul geste du Dominion pour écarter les obstacles constitutionnels à l'action fédérale fut, par des offres d'assistance financière, d'encourager des projets de pensions de vieillesse administrées par les provinces. Cela répondait à un besoin social qui prenait de graves proportions. La vague d'immigration ayant déferlé sur le pays au début du siècle devait forcément nous laisser une accumulation de gens atteignant la fin de leur vie active de travail. Ceux d'un âge mûr qui étaient venus au Canada dans les premiers temps d'activité fiévreuse de la culture du blé franchissaient en nombre croissant, vers la fin de la période de 1920, le sommet de la période d'activité de leur vie. Ces personnes, plus que les jeunes immigrants ou que les gens nés au pays, se montraient incapables d'accumuler assez de réserves pour leurs vieux jours. Ils grossissaient sérieusement le rang des vieillards pauvres à une époque où les changements dans le régime économique et social donnaient en général plus de gravité au problème des vieillards comptant sur d'autres pour leur subsistance. Le soin

des vieillards pauvres mettait à trop forte contribution les ressources dont les provinces vivaient dans le passé et, vu que l'assistance sociale nécessitait de lourdes dépenses à d'autres égards, les provinces répugnaient à assumer seules une si lourde charge. Le gouvernement fédéral, faisant exception à l'application de ses principes, vint à leur aide.

Exception faite de l'importante question de la pension de vieillesse, le gouvernement fédéral ne s'attaqua pas aux problèmes sociaux de l'ère nouvelle. De fait, durant la période de prospérité grandissante qui suivit 1920, peu de gens étaient conscients de leur existence. L'humeur du moment, au Canada comme dans plusieurs autres pays, se traduisait par "le retour aux conditions normales", la poursuite de la richesse, la confiance dans les gages élevés comme moyen d'atteindre la sécurité sociale, l'impression très nette que "le retour aux conditions normales" signifiait une avance très rapide dans la prospérité matérielle et que les conditions économiques, y compris le chômage généralisé, ne sauraient retarder la pleine utilisation des techniques nouvelles. Le public ne se souciait pas en général d'exiger du Dominion une politique vigoureuse dans le domaine de l'assistance sociale. Dans les affaires domestiques, la population semblait se contenter de modifications de détail et d'amplifications de politiques nationales instituées depuis longtemps.

Ascendance des gouvernements provinciaux. L'exploitation des ressources provinciales, les vastes programmes de voirie et l'expansion des services sociaux augmentent grandement leur importance et fortifient leur appui politique

Les provinces n'étaient pas touchées par la lassitude de la guerre et il y avait dans le domaine provincial plusieurs programmes réalisables auxquels de solides majorités donneraient leur appui. La guerre avait modéré les dépenses provinciales et divers besoins s'étaient accumulés. Chaque province se mit à y pourvoir dans la mesure où ses ressources le permettaient. L'exécution du programme national d'aménagement, représenté par l'établissement de chemins de fer et de canaux, était arrêtée, tandis qu'un nouveau programme d'aménagement provincial, comprenant l'établissement de grandes routes et de centrales hydroélectriques, prenait plus d'ampleur.

Cette expansion de la sphère d'activité des gouvernements provinciaux eut pour effet immédiat d'augmenter leur prestige et leur autorité. Les

* *Débats de la Chambre des Communes, 1922, Vol. II, pp. 1073-4.*

provinces possédaient des ressources naturelles devenues immensément précieuses par suite du progrès de la technique. La détermination dont les provinces des Prairies firent preuve au cours de cette période afin de s'assurer la gestion de leurs richesses naturelles témoigne hautement de l'importance nouvelle de ces ressources. La main-d'œuvre et le capital commencèrent à compter sur les programmes d'aménagement provinciaux pour obtenir des emplois, des entreprises et divers ouvrages industriels, qui autrefois dépendaient de la construction de chemins de fer et de projets d'aménagement inaugurés par le gouvernement fédéral. Les "hommes nouveaux" de cette période, les gens entreprenants qui découvrirent et exploitèrent la richesse du bouclier précambrien, firent preuve de toute la vigueur et de la confiance en eux-mêmes que l'on trouve chez les hommes d'avenir, mais règle générale ils s'associèrent plutôt à la politique provinciale qu'à la politique fédérale, car c'est là que se trouvait la satisfaction de leurs intérêts et de leurs aspirations.

Par ailleurs, les gouvernements provinciaux entrèrent en contact plus intime avec la vie quotidienne de la population. Au cours de la Conférence entre le Dominion et les provinces, en 1927, le premier ministre Taschereau fit remarquer que: "Les autorités provinciales sont plus en contact avec le peuple car elles l'instruisent, construisent les chemins dont il se sert et s'occupent de sa santé". Du point de vue des bénéficiaires, ce sont également elles qui accordent les pensions aux vieillards et les allocations aux mères ou qui établissent les lois relatives au salaire minimum. Le pouvoir politique provincial s'édifiait solidement sur la faveur populaire à un moment où le Dominion perdait, à vrai dire, son contact intime avec le peuple. Ses entreprises d'aménagement n'avaient plus d'emprise sur l'imagination populaire et ne fournissaient plus d'emploi à la main-d'œuvre ni au capital. Loin de là; il s'occupait de la perception d'impôts vexatoires en vue de solder de vieilles dettes.

Ces causes eurent pour effet de conférer aux provinces un grand prestige dans leurs relations avec le Dominion. Leur gestion des terres domaniales et la confirmation par les tribunaux de leur autorité à l'égard de l'assistance sociale et des questions économiques prenaient une portée et un sens nouveaux. Les provinces qui avaient été obligées de lutter dans le passé pour se soustraire à la domination complète du Dominion devenaient souveraines dans une sphère assez vaste.

Concessions fédérales à la suite de revendications provinciales — Réclamations des Maritimes, question des ressources naturelles, énergie électrique, conférence fédérale-provinciale de 1927

L'intérêt commun dans l'aménagement de l'Ouest n'avait, pendant une période de vingt-cinq ans, cessé de renforcer les liens d'unité entre l'Est et l'Ouest. Au cours de la période de 1920 une multitude d'intérêts régionaux commencèrent à rivaliser sérieusement avec cet intérêt commun. La Colombie-Britannique et les provinces du centre acquièrent des débouchés importants en pays étrangers et en conséquence dépendirent moins des marchés domestiques. Nous avons déjà fait allusion à la révolte des fermiers de l'Ouest, dans les années qui suivirent immédiatement la guerre, contre les anciens partis politiques. L'existence de la crise d'après-guerre dans les provinces Maritimes jusqu'en 1925-1926 semblait démontrer que l'intégration économique de la nation ne leur avait pas été avantageuse et ils attaquèrent au lieu d'appuyer l'exécution du programme national qui l'avait motivée.

Les graves difficultés économiques dont les provinces Maritimes eurent à souffrir autour de 1920 furent une cause de profond mécontentement, particulièrement lorsque le contraste du relèvement économique marqué dans le reste du Canada devint apparent. En 1924, ces conditions défavorables suscitérent un mouvement formidable de revendication des "droits des provinces Maritimes", dirigé et inspiré par les hommes d'affaires de la région. Des conférences économiques réunies à Moncton et à Charlottetown en 1925, étudièrent une grande variété de problèmes économiques; les intéressés firent une grande publicité aux résolutions adoptées. Les demandes formulées cherchaient une solution dans le domaine fédéral, mais certains n'en préconisaient pas moins la rupture du lien fédéral comme seul moyen de se soustraire à une situation intolérable.

La crise économique et financière de la région et la vigueur de l'agitation portèrent les autorités à charger, en 1926, la Commission Duncan d'examiner les revendications des provinces Maritimes. La province de la Nouvelle-Ecosse présenta un mémoire très complet, exposant avec minutie toute l'histoire des relations entre le Dominion et les provinces en tant qu'elles intéressaient les provinces Maritimes. Le Nouveau-Brunswick et l'Île du Prince-Edouard en firent la base de leurs réclamations. Tous ces documents, réunis en un seul volume, tendaient à démontrer qu'en substance les provinces Maritimes n'avaient jamais bénéficié des

avantages qu'on leur avait promis lors de la Confédération, et qu'en conséquence elles n'avaient jamais joui d'un bien-être et d'une prospérité semblables à ceux des autres parties du Canada. Le mémoire soutenait que les provinces Maritimes n'avaient pas reçu leur part du commerce domestique qui devait découler de l'union, parce que les programmes d'action d'ordre national en matière de transports et de tarifs douaniers avaient été élaborés et appliqués sans tenir le moindre compte des droits des provinces Maritimes.

Il n'est pas question dans le présent rapport d'examiner le bien-fondé de ces revendications, ni d'étudier les réformes proposées par la Commission. Il s'agit plutôt d'attirer l'attention sur le sens politique de l'agitation. Toute une région du Dominion, convaincue apparemment qu'elle subissait une injustice, protestait contre l'application inéquitable de la politique nationale. Peu importe les droits en cause, la situation des provinces Maritimes était grave. Ainsi donc, une région en butte à ces difficultés et à l'injustice jugea que son intérêt le plus immédiat dans les affaires nationales consistait à mettre en lumière ses difficultés d'ordre régional.

Au moment où la Commission d'enquête sur les réclamations des provinces Maritimes présentait son rapport, les provinces des Prairies commencèrent une agitation tenace en vue d'obtenir la gestion de leurs ressources naturelles. Il est significatif de rappeler qu'à la Conférence de 1927 entre le Dominion et les provinces, lorsque ces deux questions furent discutées, les provinces Maritimes et les provinces de l'Ouest appuyèrent mutuellement leurs revendications. Les vieilles provinces avaient gardé la propriété des ressources naturelles qui se trouvaient sur leur territoire, mais aux termes de la Loi du Manitoba, les terres de l'Ouest avaient été réservées "pour les fins du Dominion". La gestion de ces terres par les autorités fédérales était à la base du programme national de colonisation dans l'Ouest et aussi à la base d'un chemin de fer transcontinental. Vu que la colonisation était fort avancée, on pouvait alléguer que les fins visées par le Dominion étaient atteintes, et que ces terres pouvaient maintenant être rétrocédées aux provinces. Cependant, les provinces des Prairies ne se contentèrent pas de réclamer la possession des terres publiques. Les demandes régionales adressées aux autorités fédérales étaient alors à l'ordre du jour, et ces provinces prétendirent qu'en gardant les ressources naturelles de l'Ouest on avait violé certains "droits provinciaux" inhérents qui étaient antérieurs à la Confédération et que cette

dernière n'avait aucunement abrogés. En conséquence, elles prétendirent que les provinces avaient le droit de demander au Dominion de rendre compte de tous les avantages matériels qu'il avait tirés de ces terres depuis 1870. Elles exigèrent donc du Dominion, sur cette base, une reddition de comptes.

A la suite d'une conférence avec les représentants des gouvernements du Manitoba, le gouvernement fédéral reconnu en substance le bien-fondé de ces réclamations et consentit à mettre le Manitoba "sur un pied d'égalité avec les autres provinces de la Confédération en ce qui concerne l'administration et la libre disposition de ses ressources naturelles, et ce à dater de son entrée dans la Confédération en 1870".

La Commission Turgeon fut nommée pour "faire une enquête et présenter un rapport sur les redressements financiers qui devraient être effectués à cette fin". La Commission comprit, d'après ses instructions, qu'elle devait constater si "le Manitoba est dans une aussi bonne situation financière qu'il l'aurait probablement été si ses droits à l'administration et à la libre disposition de ses ressources naturelles lui avaient été concédés dès le commencement". L'enquête tendait à établir de façon approximative si l'aliénation des terres du Manitoba "pour les fins du Dominion", telle que spécifiée dans l'Acte du Manitoba, avait causé des pertes à la province. La Commission considéra que l'aliénation des terres pour fins publiques dans le territoire de la province ne constituait guère une base suffisante pour une demande de compensation. "Nous plaçons à un chiffre minime", dit la Commission dans son rapport, "les pertes subies par le gouvernement provincial au sujet des terres de *homesteads*". Il ne fut pas jugé que la terre cédée pour permettre la construction de voies d'embranchements dans le territoire de la province justifiait la demande de compensation. Pour les terres cédées au Pacifique-Canadien, pour la construction de sa voie principale en dehors de la province, la Commission décida qu'il y avait là matière à compensation. Et, par un calcul compliqué et ingénieux, elle estima ce que les cessions de terres avaient coûté à la province et rendit sa décision en conséquence. On suivit la même procédure à l'égard de la Saskatchewan et de l'Alberta;¹⁷ des commissions présidées par le juge A. K. Dysart rendirent des décisions à l'égard

¹⁷ Pour ce qui est du règlement avec l'Alberta et la Saskatchewan, le Dominion refusa de rendre compte aux provinces des avantages tirés de leurs terres avant leur création sous forme de provinces en 1905. En conséquence, le règlement dans leur cas visait à les mettre sur un pied d'égalité à compter de leur entrée dans la Confédération en 1905.

de ces provinces en se basant sur le précédent de la Commission Turgeon dans le Manitoba. La rétrocession de leurs ressources naturelles aux provinces des Prairies était de la plus haute importance symbolique. Elle marquait le succès du grand effort du gouvernement fédéral en vue d'assurer l'expansion de la colonisation dans l'Ouest par l'exécution dans tout le pays d'un programme national à cette fin. Le fait que les provinces de l'Ouest avaient réussi à obtenir du gouvernement fédéral qu'il rendît compte de sa gestion, ainsi que la reconnaissance des réclamations des provinces Maritimes présageaient le commencement d'une nouvelle ère dans les relations entre le Dominion et les provinces; une ère où les divergences, les difficultés et les ambitions des diverses provinces allaient devenir l'un des principaux soucis de l'administration fédérale.

A la fin de cette période, un autre problème important dans les relations du Dominion et des provinces fut le drainage du fleuve Saint-Laurent. Dès 1920, ce projet était à l'étude pour les fins de la navigation et de la production d'énergie. Québec, toutefois, s'y opposait quant à la navigation, de crainte que le port de Montréal n'en souffrît; et quant à la production d'énergie par le Dominion, Québec et Ontario s'opposaient à la mise à exécution de ce projet et réclamaient pour les provinces la propriété et la régie des sources d'énergie situées dans les territoires de la province, même dans les eaux navigables. En 1927, la Conférence entre le Dominion et les provinces fut sollicitée à plusieurs reprises de soumettre à la Cour Suprême du Canada la question de juridiction. L'année suivante, le Dominion rédigea dix questions qui furent soumises à la Cour; mais, du fait de la portée générale de ces questions, les réponses de la Cour furent en somme peu concluantes. Dans l'intervalle, cependant, la Législature de Québec avait accordé à une compagnie privée une charte lui permettant de construire un canal dans la région de Soulanges sur le Saint-Laurent. Bien que la compagnie fût ensuite obligée de s'adresser au gouvernement fédéral pour obtenir l'autorisation de détourner l'eau du lac Saint-François, l'entreprise fut dès lors commencée, et, dès que la Cour Suprême eût fait connaître sa décision, le gouvernement fédéral donna cette autorisation. Le débat que cette décision souleva au Parlement fit bien voir qu'en dépit du peu de précision de l'opinion de la Cour Suprême touchant la juridiction, le gouvernement fédéral avait, en somme, reconnu la prétention des provinces à la possession et à la régie des sources d'énergie dans les eaux navigables.

Pour la première fois, durant la période qui suivit 1920, la méthode d'amender la Constitution fut débattue entre le Dominion et les provinces. Il n'est jamais facile de trouver une méthode d'amender une constitution fédérale, mais on éluda le problème en 1867 en omettant toute allusion à ce sujet dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, de sorte que le pouvoir d'amender cette constitution était laissé à l'autorité qui l'avait établie — en l'occurrence le Parlement impérial. Le statut du Canada fut modifié au cours de la guerre et durant la période qui suivit immédiatement; il n'en fallut pas plus pour provoquer une demande générale à l'effet que le Canada obtînt le pouvoir d'amender sa constitution. Cela impliquait, inévitablement, le choix d'une méthode au moment même où le prestige des provinces ne faisait qu'augmenter. L'Acte de l'Amérique britannique du Nord avait subi six amendements; mais un seul — celui de 1907 qui concernait les subventions provinciales — avait été soumis aux provinces. A la Conférence de 1927 entre le Dominion et les provinces, le gouvernement fédéral souleva la question et suggéra que le Canada devait avoir le pouvoir de modifier sa propre constitution, que les provinces devraient chaque fois être consultées et que, dans le cas d'une modification ayant trait à des questions explicitement considérées comme fondamentales, le consentement de toutes les provinces serait requis, mais qu'en toutes autres matières le consentement de la majorité suffirait. En dépit des égards qu'on avait pour le sentiment provincial, la proposition ne fut pas acceptée, faute d'accord au sujet de la méthode et aussi parce que certaines provinces s'opposaient à tout changement dans le mode de procédure.

Plus tard, alors qu'était discuté le Statut de Westminster qui devait donner effet à certaines des conclusions des Conférences impériales de 1926 et de 1929, le gouvernement d'Ontario apporta une contribution marquée à la documentation concernant la doctrine constitutionnelle (et partant à la controverse au sujet des méthodes d'amender la Constitution). Ontario s'objecta à ce que le Statut de Westminster fût adopté par le Dominion sans que les provinces eussent été consultées et l'eussent approuvé; Ontario invoqua comme raison que le Statut constituait, en somme, un amendement de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, et que cet Acte était un marché entre les provinces et, partant, ne pouvait être modifié sans leur consentement. A la suite de l'élection de 1930, le nouveau gouvernement convoqua une conférence des provinces et obtint leur assentiment au Statut. Ce qui parut admettre le bien-fondé du plaidoyer d'Ontario.

Non moins significative que la retraite apparente du Dominion sur diverses questions constitutionnelles fut la demande grandissante des provinces pour que leurs revenus fussent augmentés au dépens du Dominion. La Commission Duncan, ainsi que nous l'avons dit, constata le sérieux état d'insuffisance des provinces Maritimes, au point de vue fiscal, et, pour telle ou telle raison, recommanda des augmentations substantielles dans les subventions de ces provinces. Les provinces des Prairies, en exigeant la rétrocession de leur ressources naturelles, visaient non seulement à faire reconnaître leur égalité au point de vue constitutionnel, mais aussi à augmenter leurs revenus. La Colombie-Britannique saisit l'occasion de la Conférence de 1927 entre le Dominion et les provinces pour faire ressortir la précarité de sa position financière, et presque toutes les autres provinces firent de même pour faire valoir diverses exigences d'ordre général dans le but de faire augmenter leurs subventions et d'obtenir des allocations pour des objets tels que la voirie et l'enseignement technique et agricole. Des représentations furent aussi faites à la Conférence pour l'élargissement de l'assiette de l'impôt provincial: la Colombie-Britannique insista pour que le Dominion se retirât du domaine de l'impôt sur le revenu, et le Manitoba réclama pour les provinces un pourcentage fixe des taxes de douane et d'accise. On put voir dans ces incidents et ces exigences le symptôme de la situation précaire dans laquelle les provinces se trouvaient, et l'on put augurer que, si les graves difficultés économiques s'accroissaient de nouveau, le Dominion aurait à faire face à de nouvelles exigences.

Conclusions

Ainsi donc, pendant toute cette période, les provinces se montrèrent agressives, dans le domaine politique, quand elles voulaient se lancer dans un nouveau champ d'activité, mettre de l'avant leurs propres affaires et réclamer des privilèges au Dominion. Au sein de leurs difficultés, de leurs ambitions, de leurs perspectives de succès aussi bien que des inégalités qui les distinguaient, surgirent plusieurs groupes d'intérêts communs d'un caractère régional. Ces éléments d'ordre régional eurent pour effet d'affaiblir l'intérêt commun que suscitait l'unification nationale fondée sur le commerce du blé. Grâce à la prospérité générale de la période de 1920, laquelle fit croître le revenu national, les intérêts régionaux s'harmonisèrent sans heurts graves ou sans lourds sacrifices et les provinces purent, avec plus ou moins de difficultés, faire honneur aux nouveaux engagements qu'elles avaient contractés.

Mais le grave marasme économique qui commença à se faire sentir à la fin de cette période, et qui sera décrit au chapitre suivant, accentua considérablement les inégalités et fit pleinement ressortir l'instabilité sur laquelle reposait la prospérité et les divergences d'intérêts difficiles à concilier alors que les revenus s'affaissaient. Il devint d'autant plus difficile de concilier les divers intérêts en temps de crise, alors que les provinces les plus faibles, débordées dans leur effort pour être à la hauteur de leurs responsabilités nouvelles et anciennes, allaient devenir en tutelle à l'égard du Dominion, tandis que les provinces mieux nanties ne pouvaient que profiter d'une plus grande autonomie provinciale.

LA CRISE ÉCONOMIQUE

1. MARASME MONDIAL ET REPRISE DES AFFAIRES

Perturbations économiques de l'après-guerre. Les effets de la guerre, des traités de paix et des transformations techniques nécessitent des remaniements fondamentaux dans le domaine des relations économiques internationales

Au cours de cette période le monde réalisa un progrès économique considérable. Entre 1920 et 1929, la production mondiale, par tête, de produits primaires et celle des produits ouvrés augmentèrent respectivement de 31 p. 100 et de 38 p. 100. Le volume du commerce mondial par tête s'accrut d'au moins 30 p. 100. Il est remarquable qu'un progrès aussi considérable ait pu se produire dans une économie mondiale dont l'armature révélait de sérieuses faiblesses qui non seulement persistaient, mais allaient s'aggravant.

Le monde de 1920, épuisé par la guerre, se trouva en présence d'un régime économique bien différent de celui qui existait avant 1914. Les exigences du conflit, les dispositions du traité de paix et les transformations techniques modifièrent profondément la base des relations économiques internationales. Il y eut un accroissement très sensible dans la production des denrées alimentaires et des matières premières outre-mer. Les industries manufacturières des États-Unis, des Dominions britanniques et du Japon se trouvèrent fortement stimulées par suite du ralentissement que subirent les exportations européennes du fait de la guerre. Pendant les années vingt, les méthodes de production mécanique se répandirent dans le monde entier avec une rapidité croissante. Les pays non européens furent plus en mesure de bénéficier d'importants perfectionnements techniques et ils prirent le premier rang dans la production des automobiles, du matériel électrique, des radiorécepteurs et des produits textiles synthétiques. Par suite de l'exploitation de nouvelles sources de force motrice, la houille cessa d'être un facteur dominant au point de vue de l'emplacement des industries. Le Nord-Ouest de l'Europe tomba dans le marasme en perdant l'un de ses grands avantages naturels, et certaines régions abondamment pourvues de forces hydrauliques et de pétrole passèrent au premier plan.

Les déplacements de la production industrielle s'accompagnèrent d'importantes mutations dans la

production des céréales et des matières premières industrielles. La mécanisation de l'agriculture modifia fortement l'équilibre de la concurrence qui avait jusqu'alors existé entre le paysan européen et le spécialiste de la grande culture des pays d'outre-mer. Le tracteur, la moissonneuse-batteuse, les instruments motorisés et le camion automobile eurent leur plus grande efficacité dans les plaines mi-arides de l'Amérique et de l'Australie. Entre 1914 et 1930, la superficie par cultivateur des terres labourées dans les Prairies canadiennes s'accrut d'environ 50 p. 100. Par suite de la guerre et de l'abaissement des frais de production dans les pays d'outre-mer, la part de l'Europe dans le total de la production fromentière du monde (abstraction faite de la Chine) tomba, de 56 p. 100 qu'elle était entre 1909 et 1913, à un peu plus de 40 p. 100 durant la période 1926-1929. Dans le même intervalle, la production européenne des céréales de tous genres, du sucre et des pommes de terre tomba de 43 à 39 p. 100 du total mondial. De même la situation d'avant-guerre, au point de vue des sources géographiques de matières premières industrielles et des frais relatifs de production dans les diverses régions, se trouva profondément modifiée par les perfectionnements techniques et les nouvelles découvertes. En 1913, l'Amérique et l'Afrique produisaient environ la moitié des métaux non-ferreux utilisés dans le monde; en 1929, cette proportion avait atteint près de 70 p. 100. La part des nouveaux pays producteurs dans le rendement total de pétrole, de bois de construction, de papier à journal, de pâte de bois et d'huile végétale accusa des augmentations semblables. En outre, les rapports de concurrence entre les anciens et les nouveaux producteurs de denrées alimentaires et de matières premières encombrantes subirent de profondes modifications par suite de la baisse anormale des frets océaniques pendant les années vingt. Par rapport au niveau général des prix, les frets des cargos irréguliers furent inférieurs de 30 p. 100 au moins à ceux d'avant-guerre. L'ouverture du canal de Panama rapprocha beaucoup les pays du Pacifique de l'Europe et de la côte orientale de l'Atlantique. La réduction sensible des frais du transport maritime rendit les débouchés mondiaux accessibles à plusieurs régions nouvellement mises en valeur et accrut le volume des denrées lourdes expédiées vers des pays lointains. Ces change-

ments eurent de profondes répercussions, parmi lesquelles aucune peut-être ne fut plus importante que la situation de plus en plus désavantageuse dans laquelle se trouvèrent placés les paysans d'Europe.

Les remaniements devenus nécessaires dans le domaine des relations économiques internationales par suite du progrès de l'industrie dans les pays d'outre-mer, des perfectionnements techniques et de la baisse des frais de transports s'accrurent encore par suite de la situation dans laquelle se trouvèrent les finances internationales après la guerre. Le caractère et l'équilibre réels des dettes internationales s'étaient profondément modifiés. Ces dettes avaient été en grande partie contractées pour des fins improductives. Le monde financier se trouvait engagé dans un fouillis de dettes de guerre intergouvernementales et de réparations. Lorsque la guerre cessa, les États-Unis avaient pris le deuxième rang parmi les grands pays créanciers du monde, et l'Allemagne venait en tête des pays débiteurs. Le marché financier de Londres, qui avait jusqu'alors joué le rôle prépondérant de régulateur de l'étalon-or international puisqu'il était pour ainsi dire le comptoir de virement des transactions internationales, le plus grand prêteur à l'étranger et le plus important marché libre d'importation, vit sa situation s'affaiblir énormément.

Ses rivaux, New-York et Paris, jouèrent un rôle de plus en plus important, mais ni l'un ni l'autre ne pouvait, faute d'expérience, ou ne voulait recourir aux mesures à longue portée nécessaires au maintien, dans les diverses parties du monde, de la stabilité monétaire internationale seule capable d'assurer l'accroissement dans le volume du commerce mondial. Pendant la période de l'après-guerre, les prêts internationaux ne se firent pas d'une façon soutenue; ces prêts furent en grande partie consentis à des gouvernements qui gaspillèrent les fonds dans des entreprises peu judicieuses ou improductives. La forte proportion de prêts à court terme ajouta à l'instabilité des placements étrangers. Le rétablissement de l'étalon-or avait fait surgir le problème des monnaies à valeur dépréciée (dollar américain, franc français et franc belge) et des monnaies à valeur majorée (livre anglaise et lire italienne). La tension résultant de l'impossibilité de l'adaptation des niveaux nationaux des prix aux parités-or alors rétablies se trouva momentanément diminuée grâce à l'artifice des prêts à court terme. Ce facteur, joint à l'atmosphère d'incertitude qui régnait généralement et à l'emploi plus généralisé de l'étalon de change-or, produisit un fort volume de fonds liquides qui circulèrent craintivement entre les marchés

financiers du monde. La solvabilité de certains centres monétaires importants en vint à reposer sur un bien faible élément de confiance que des revers temporaires, des perturbations politiques ou de simples rumeurs n'auraient guère tardé à dissiper.

Echec des tentatives de solution des problèmes internationaux. — Recours à des mesures nationales de contrôle et à des expédients provisoires; avènement de la crise agricole et expansion exagérée de la production des matières premières

La désorganisation économique en général et l'instabilité des finances internationales dues à la guerre et aux perfectionnements techniques nécessitèrent d'importantes mises au point et une réadaptation du monde économique. Cela comporta une nouvelle répartition des ressources, la modification des échelles de salaires et de prix, la diminution des entraves au commerce et le sacrifice de droits acquis. L'ampleur de ces changements fut telle qu'ils ne purent s'accomplir que par la collaboration sur le plan international en vue de l'abaissement des barrières douanières, la stabilité des devises et l'accessibilité des capitaux. Toutefois les efforts tentés pour arriver à cette collaboration échouèrent aussi tristement dans le domaine économique que dans le domaine politique. Chaque nation essayait de résoudre elle-même le problème au moyen de ses propres organismes de contrôle et de ses propres mesures d'ordre national. Toutes les armes que pouvait fournir l'arsenal de l'autarcie économique furent mises à contribution. On raffermir la position des faibles, on laissa se continuer la production coûteuse et subsister les outillages démodés en relevant les tarifs de douane, en décrétant des contingentements d'importation, en établissant des cartels, en accordant des subventions d'Etat, en inaugurant la "rationalisation", en adoptant des régimes de restriction, en stabilisant les prix, etc. Une grande partie de l'histoire économique de la première décennie de l'après-guerre consiste en une série d'efforts superficiels tentés en vue de résister à de graves menaces de bouleversement. L'Europe s'efforça désespérément de regagner sa position d'avant-guerre dans un monde économique grandement changé. Cela était surtout vrai dans le domaine agricole. On ne pouvait pas, pour assurer la modicité du prix des denrées alimentaires, sacrifier la paysannerie européenne qui, dans bien des cas, faisait la force de l'Etat et occupait partout une importante situation politique et sociale. Les conséquences de la réadaptation des pays à l'augmentation extrême de la production et à la diminution des frais de production dans les

autres continents furent trop rudes. Cette circonstance, jointe au relèvement des barrières contre les exportations européennes de produits manufacturés et au désir qu'avaient les pays européens de produire suffisamment pour leurs propres besoins par crainte de la guerre, produisit une forme extrême de protectionnisme agricole. Les révisions de frontières décrétées par les traités de paix intensifièrent les effets pernicioeux de cette politique. Huit petits états, possédant chacun sa propre monnaie et la souveraineté douanière, se constituèrent aux dépens de trois grands empires. Le régime industriel de l'Autriche-Hongrie, "dont les diverses parties constituantes étaient devenues interdépendantes avec la marche des siècles", fut morcelé et étouffé par des barrières douanières. La production européenne augmentant par suite des restrictions douanières, et celle des autres continents continuant d'augmenter grâce à leurs avantages naturels, il s'ensuivit une grave crise agricole dans le monde.

L'instabilité de la situation agricole s'accompagna d'une aggravation de la situation dans le domaine des matières premières. Partout la production coûteuse fut menacée par de nouvelles sources d'approvisionnement et de nouveaux procédés de fabrication. Au lieu de mettre à l'écart les moyens de production démodés et trop coûteux, on les maintint par des mesures artificielles. On soutint successivement les industries non rémunératrices en maintenant les prix des diverses denrées ou en les relevant. Aucune des méthodes de stabilisation ou de restriction n'influa sur la production totale, et les tentatives de relèvement ou de fixation des prix n'aboutirent en définitive qu'à une expansion anormale de la production chez les producteurs qui n'étaient pas astreints aux restrictions ou qui ne s'y conformaient pas. Du commencement de 1925 au début de 1930, les stocks mondiaux de douze importantes matières premières augmentèrent de 40 p. 100. Durant la même période, les stocks mondiaux de produits agricoles montèrent de 50 p. 100. Les stocks s'amoncelèrent et ne cessèrent d'encombrer les marchés, prêts à s'abattre comme des avalanches sur l'armature des prix.

Au cours de cette période, les mesures prises par les pays créanciers contribuèrent pour beaucoup à accentuer la faiblesse de l'armature de l'économie mondiale. Il est mathématiquement impossible de percevoir des intérêts toujours de plus en plus considérables, de vendre sans cesse de plus en plus en achetant de moins en moins. La répugnance des Etats-Unis et de la France à abaisser ou même à stabiliser leurs tarifs et à équilibrer leurs balances d'importation, d'une manière compatible avec leur situation de pays créanciers, produisit un écart de

plus en plus prononcé entre le mouvement du commerce mondial et les dettes internationales. A mesure que les dettes des pays emprunteurs s'élevaient, il devenait toujours plus difficile pour eux d'exporter assez de marchandises pour s'acquitter de leurs intérêts. Ils durent, pour obtenir des fonds remboursables à brève échéance, offrir des taux élevés d'intérêt et perdre leurs réserves d'or, ce qui affaiblit extrêmement leurs régimes monétaires. Ces effets se firent tout particulièrement sentir dans un certain nombre de pays agricoles débiteurs, notamment en Allemagne et dans le Sud-Est de l'Europe.

Le monde de l'après-guerre fut absolument incapable d'effectuer un compromis satisfaisant entre les avantages de la spécialisation internationale d'une part, la stabilité et la sécurité nationales d'autre part. Néanmoins, tant que les prêts internationaux et le renouvellement constant des emprunts à brève échéance toujours accrus comblèrent les vides dans les remboursements, tant que durèrent l'effervescence de la reconstruction en Europe, la fièvre des placements et la production des denrées durables de consommation aux Etats-Unis et les grosses dépenses de premier établissement en vue de l'exploitation des ressources naturelles dans les nouveaux pays, l'activité économique et le commerce mondial prirent un vif essor. En 1929, cependant, l'effet de ces expédients provisoires et de ces stimulants commença à s'atténuer. La reconstruction en Europe était à peu près terminée. Après la première moitié de 1928, les prêts internationaux diminuèrent rapidement. Il devint de plus en plus manifeste que la productivité d'un certain nombre d'industries fournissant des matières premières avait été poussée beaucoup trop loin. Les prix des céréales fléchissaient et une crise agricole s'avérait imminente. A ce moment critique, une hausse fantastique des valeurs de bourse aux Etats-Unis attira à New-York les fonds remboursables à brève échéance, créant ainsi dans le monde entier une contraction du crédit. Quand cette effervescence prit fin, ce fut la catastrophe.

Crise universelle. — Cessation des prêts internationaux, étranglement du commerce, défaillance des étalons-or. Déclin rapide et disproportionné dans le prix des matières premières; violence du choc sur les pays débiteurs ou exportateurs de produits primaires

Aux Etats-Unis, la confiance fut fortement ébranlée et l'activité extraordinaire qui se manifestait dans les placements de capitaux prit brusquement fin. Les prêts internationaux se contractèrent, les créanciers rappelèrent leurs fonds prêtés à brève échéance, et

la rareté de l'argent se fit sentir généralement, ce qui nuisit fortement aux paiements des pays débiteurs. L'Allemagne fut forcée de réduire considérablement ses importations. D'autres pays débiteurs, pays surtout agricoles ou producteurs de matières premières, furent obligés d'augmenter soudainement leurs exportations. Bientôt les mesures de réglementation devinrent sans effet, ce qui entraîna une avalanche de denrées sur le marché. La Russie se remit à vendre de grandes quantités de matières premières, surtout du blé et du bois. Tandis que le marché mondial subissait de plus en plus la pression des produits agricoles et d'autres matières premières, la capacité dont jouissait l'Europe d'exporter aux Etats-Unis les produits de ses manufactures et de pouvoir ainsi importer des denrées alimentaires et des matières premières fut brusquement réduite par le tarif Hawley-Smoot (1930). Afin de parer à une situation précaire, tant dans le domaine financier que sur le marché du change, ou afin de conserver leurs moyens d'existence aux paysans, les pays d'Europe ont recouru, à titre de mesure de protection, à l'établissement d'infranchissables barrières douanières ainsi qu'à d'autres restrictions à l'importation des denrées alimentaires. Le fléchissement universel du placement des capitaux, accompagné d'entraves toujours plus grandes au commerce et de l'affaiblissement de la consommation, a suscité des obstacles à l'écoulement de disponibilités accrues et entraîna une chute de prix sans précédent à l'égard des produits agricoles et des matières premières. La réduction des prêts, la faiblesse et la précarité des systèmes monétaires et la surélévation générale des tarifs douaniers concentrèrent l'effet de la crise sur les produits en excédent dont les marchés étrangers s'avéraient les seuls débouchés. Presque tous les pays, créanciers et débiteurs indistinctement, tentèrent, de gré ou de force, d'opérer un redressement de leur situation en recourant, non pas à une expansion du commerce, mais à la compression des importations.

De 1929 à 1931, la valeur du commerce universel fléchit dans la proportion de 42 p. 100. L'écart considérable entre la baisse de 40 p. 100 dans les prix à l'exportation des sept principaux pays producteurs de produits agricoles et de matières premières, outre-mer, et celle de 15 p. 100 dans les prix des articles, en majeure partie ouvrés, qu'ils importaient, révèle à la fois l'inégalité de ce fléchissement et la violence de ses effets. Cette comparaison indique la disparité des conséquences de la crise qui fut marquée principalement par le déséquilibre qu'elle entraîna. Le nombre et l'importance des éléments immuables dans le régime économique s'accrurent considérablement. La proportion croissante des

fonds placés sous forme d'obligations en regard du capital-actions et l'expansion de la grande entreprise grossirent sensiblement le volume de l'intérêt et des autres charges fixes. L'échelle des salaires prit une rigidité à peu près égale à celle des frais d'intérêt contractuels. Il devint particulièrement difficile de comprimer les frais généraux si élevés du régime économique et le déploiement administratif qui fleurissent au sein d'une prospérité croissante. Ce sont les entreprises manufacturières ou de distribution, où le monopole règne davantage, qui purent le plus aisément tenir compte de ces frais incompressibles dans leurs prix rigoureusement imposés. Les cartels s'avèrent autrement efficaces que les méthodes restrictives ou stabilisatrices destinées à leur faire contrepoids dans la production des matières premières. Les fabricants de produits ouvrés et le commerce de distribution tentèrent de parer au fléchissement de la demande en *restreignant* la production et en maintenant les prix; les producteurs primaires, chez qui se rencontre le plus grand nombre de petites entreprises privées, furent portés à *accroître* la production vu la baisse rapide des prix. Les premiers congédièrent leur main-d'œuvre, créant ainsi un chômage généralisé; les derniers durent se résigner à un abaissement abrupt de leur niveau d'existence et à laisser très généralement leurs dettes en souffrance.

L'écart entre les prix des matières premières et ceux des produits manufacturés se remarqua partout. Il troubla profondément les relations entre les industries de base ou de transformation dans presque tous les pays et fit subir une tension extrême aux relations économiques entre les pays producteurs de matières premières ou exportateurs de produits ouvrés. Chez ceux-là, de 1929 à 1931, le prix des importations, en fonction de leurs exportations, s'accrut de 30 p. 100 environ; ils virent en deux ans augmenter d'environ 40 p. 100 le fardeau réel du service de leur dette à l'étranger. Ces brusques variations eurent tôt fait de provoquer une série de pannes dans le mécanisme des opérations financières internationales. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et la plupart des nations de l'Amérique latine durent bientôt abandonner l'étalon-or. La faillite du Kredit Anstalt en Autriche, au printemps de 1931, révélant la situation précaire qui régnait en Europe centrale et sud-orientale, déclencha une succession de crises financières qui précipitèrent le monde vers un marasme général. On tenta fébrilement une liquidation des prêts étrangers à court terme consentis dans l'Europe centrale, particulièrement en Allemagne. Cette panique sur le marché du change conduisit nombre de banques allemandes à la faillite et le régime tout entier de la finance

allemande se mit à chanceler. Afin de parer à un effondrement complet, le Reich établit un contrôle sévère du change étranger, obtint de ses créanciers à court terme un "sursis" propre à retarder le retrait des fonds, réclama et obtint la prorogation des réparations et soumit l'importation à des restrictions encore plus rigoureuses. D'autres pays de l'Europe centrale eurent aussi recours à ces accords moratoires et à d'autres mesures du même genre. Après quoi la crise financière se fit sentir à Londres.

La surévaluation de la livre sterling et la diminution de son commerce dans le monde avait graduellement affaibli la position financière de la Grande-Bretagne. Comme conséquence partielle de cet état de choses, Londres se trouvait fortement engagé, tant comme créancier que débiteur, sur le marché des valeurs à court terme. Devant le caractère d'acuité que prit bientôt le malaise général, le retrait des fonds étrangers s'effectua rapidement. Seule une liquidation des prêts britanniques en Europe centrale pouvait permettre d'y faire face. Lorsque ces créances "gelèrent" il fut impossible de satisfaire aux appels de fonds et la livre dut forcément abandonner l'étalon-or. La Grande-Bretagne se ressentit profondément, pour un temps au moins, de l'abandon de cet étalon en septembre 1931. On vit la contraction générale du crédit et la suspension complète des prêts internationaux. Le fléchissement subit de la valeur d'achat à l'étranger de l'unité monétaire du plus important marché d'importation au monde eut pour effet d'accélérer la chute des prix, particulièrement ceux des denrées alimentaires et des produits naturels, dans le remous de la déflation générale. La pression exercée sur les pays débiteurs et sur les exportateurs de matières premières et de denrées agricoles s'accrut. Il s'ensuivit une nouvelle vague de mesures nationalistes visant à parer à l'effondrement des armatures économiques et financières menacées. Plusieurs pays étroitement liés à la Grande-Bretagne sur le plan économique, les pays scandinaves par exemple, la majeure partie de l'Empire britannique, l'Égypte et le Portugal, abandonnèrent également l'étalon-or. Il en fut ainsi de dix-sept pays, de septembre 1931 jusqu'au milieu de l'année suivante. Près de trente pays établirent le contrôle du change étranger. Le désordre dans la finance internationale et la chute constante des prix eurent pour corollaire l'imposition de restrictions croissantes au commerce. Tandis que presque tous les pays du monde élevaient constamment leurs barrières douanières, on adoptait un peu partout, dans une atmosphère de quasi-panique, le contingentement, le régime des permis, les monopoles d'importation, la réglementation de l'industrie meunière, et le reste. Longtemps châ-

teau-fort du libre-échange, la Grande-Bretagne se vit entraînée vers la protection modérée. De plus en plus étouffé sous l'étreinte croissante de ces mesures, le commerce international se comprima précipitamment. L'activité économique dans le monde était suspendue, et apparemment sans espoir de renouveau, abattue par une désastreuse succession de malheurs.

En 1933, la valeur du commerce mondial, calculée en livres sterling, dépassait à peine la moitié du niveau de 1929. Cette régression tenait autant à la chute des prix qu'à une contraction de volume. Ces diminutions, à cause de leur nature, frappèrent avec une sévérité particulière les pays débiteurs ainsi que les exportateurs de produits naturels. Pour éviter la banqueroute, il fallut inonder les marchés étrangers, ce qui accentua davantage la chute disproportionnée des prix. Le volume du commerce mondial des denrées alimentaires et des matières premières ne fléchit que de 15 p. 100, contre 40 p. 100 pour les produits ouvrés. Celles-là, cependant, baissèrent d'environ 15 p. 100 de plus que ceux-ci (après 1929). Les conséquences de la réglementation des importations à l'égard des exportateurs de produits agricoles ainsi que les essais d'autarcie économique ressortent du fait qu'en 1933, malgré une faible augmentation sur 1929 dans la production mondiale de denrées alimentaires, le commerce mondial de ces denrées avait fléchi presque du cinquième. C'est à la crise agricole ainsi qu'à l'étranglement du commerce et au bouleversement universel du marché des changes internationaux que la dépression doit son extraordinaire sévérité. Au creux de la dépression, la production industrielle mondiale accusait sur 1929 une diminution de 37 p. 100. Trois travailleurs industriels sur dix chômaient dans le monde.

Reprise économique. — Insuccès des tentatives internationales et intensification du nationalisme économique

Il paraissait impossible de sortir de l'anarchie économique qui partout accentuait et prolongeait le marasme. L'échec de la Conférence économique universelle de 1933 souligna l'apparente futilité des efforts de redressement par la collaboration internationale. Chaque pays travailla pour son compte à la renaissance économique. Partout des murailles s'élevèrent pour garantir l'économie nationale contre les influences déprimantes et restrictives de l'extérieur. Voulant activer la reprise, la Grande-Bretagne opéra une détente monétaire à l'abri d'une devise dépréciée à l'égard des pays à étalon-or, favorisa le placement domestique

par la réglementation des prêts à l'étranger, par les subventions à la construction d'habitations, par la protection modérée à l'industrie et à l'agriculture, par un régime de subventions à cette dernière. Les états scandinaves et les Dominions britanniques s'efforcèrent de même de favoriser la détente monétaire, le relèvement des prix et le placement, à l'abri de la liberté des changes et d'une réglementation plus serrée des importations. Les Etats-Unis voulurent relever le niveau des cours au pays en augmentant le prix de l'or, harmoniser les prix des produits agricoles et ceux des produits industriels en limitant le rendement agricole aux besoins domestiques, activer le placement ouvrier et relever les salaires en abrégant la durée du travail, réglementer la concurrence et affermir le syndicalisme ouvrier, favoriser la reprise du marché des valeurs par une expansion du crédit et en rendant les emprunts plus faciles, et accroître la puissance d'achat des consommateurs au moyen d'un vaste programme de dépenses publiques. D'anciens projets furent exhumés et de nouveaux formulés, tantôt sous l'égide des gouvernements intéressés, tantôt par simple voie d'entente entre les producteurs. Presque chaque denrée importante finit par être soumise à une réglementation quelconque. Les projets nouveaux réglementant mieux le rendement global que ceux du passé, ils aboutirent sans entraîner les mêmes conséquences malheureuses. Grâce à la tendance ascendante des prix, les stocks en excédent diminuèrent et les cours montèrent sensiblement. Toutefois, à peu d'exceptions près, les difficultés d'ordre international ne se réglèrent pas aussi facilement. Ce n'est qu'après plusieurs sécheresses désastreuses dans l'Amérique du Nord que la crise agricole s'atténua provisoirement. Les problèmes les plus pressants qui se posaient à propos des dettes internationales cédèrent surtout à des méthodes arbitraires et unilatérales. Plusieurs pays de l'Amérique latine et de l'Europe Sud-orientale suspendirent le paiement des intérêts de leur dette extérieure. Les lourds paiements internationaux au compte des dettes de guerre furent abandonnés. Il fallut renoncer aux réparations.

Les efforts des nations, l'allègement du fardeau des dettes improductives et, jusqu'à un certain point, les mesures restrictives favorisèrent considérablement la reprise économique. Les programmes d'expansion et la détente monétaire contribuèrent à relever les prix; les stocks diminuèrent, l'outillage fixe étant usé dut être renouvelé, les perfectionnements technologiques se multiplièrent, les prix de revient baissèrent, l'achat des marchandises durables de consommation reprit aux Etats-Unis et la fabrication des armements prit un vaste essor en Europe.

Politique d'isolement et autarcie économique.— Importance amoindrie du commerce international et situation désavantageuse des pays débiteurs et exportateurs de denrées alimentaires

En 1937, la production industrielle du monde dépassait celle de 1929, et le nombre des travailleurs industriels employés dans les divers pays était sensiblement le même. Les prix des denrées agricoles, des matières premières et des produits ouvrés n'accusaient plus de différences sensibles. L'armature économique de l'univers manifestait toutefois des transformations révélatrices. L'activité économique était de 15 p. 100 à 40 p. 100 plus considérable qu'en 1929 en Allemagne, en Grande-Bretagne, en Suède et au Japon, tandis que dans les pays de l'ancien bloc de l'or, ainsi qu'aux Etats-Unis et au Canada, elle révélait encore une faible diminution. La production industrielle du monde et celle de matières premières destinées à l'industrie dépassaient de presque 20 p. 100 le sommet d'avant la dépression, tandis que la production agricole n'indiquait qu'une amélioration d'environ 7 p. 100; la production de métaux autres que le fer, celle de la pâte de bois et celle de l'électricité enregistraient une augmentation de 21 p. 100, 38 p. 100 et 47 p. 100 respectivement. L'avènement des alliages, des matières plastiques et des tissus de synthèse portèrent les industries et les régions nouvelles au premier plan et en laissèrent d'autres immobilisées dans le marasme.

Vers 1937, la production mondiale était bien supérieure à celle de 1929, mais le volume du commerce s'était un peu contracté. L'écart entre cette production et ce commerce s'était fait sentir surtout dans les denrées alimentaires et les articles ouvrés. Les exportations mondiales de blé avaient fléchi du tiers, et celles d'articles ouvrés d'environ le sixième. La disparition des prêts internationaux, l'élévation des barrières au commerce pour parer à la crise, et l'importance attachée aux efforts de la nation en vue du rétablissement économique, voilà autant de facteurs qui ont amoindri l'influence du commerce extérieur sur la vie économique de l'univers, tendance qu'ont accentué les initiatives autarciques nées de l'affaiblissement des relations politiques et des craintes de la guerre. Les dépenses considérables imposées par les programmes d'armement ont contribué à tarir les sources de devises étrangères où l'on puisait jusque-là les sommes affectées à l'acquittement des factures provenant de l'importation des produits alimentaires et autres denrées de consommation. Les nations d'abord, puis leurs populations, durent faire leur choix entre "les canons et le beurre". La limitation du niveau d'exis-

tence, imposée partout par les exigences de la sécurité nationale et de la puissance militaire, a particulièrement atteint ceux qui avaient le plus misé sur les avantages de la collaboration économique dans le domaine international, c'est-à-dire sur les nations dans la dépendance presque exclusive d'une exportation alimentée par un petit nombre de produits spécialisés.

2. EFFETS DE LA CRISE ÉCONOMIQUE AU CANADA

Répercussions de la crise universelle dont le contre-coup frappe à plein les grandes exportations canadiennes. Chute rapide des cours pour les produits agricoles et les matières premières

La nature et l'étendue de la crise universelle ont eu des répercussions manifestes sur le Canada. Notre pays, qui tire plus des deux tiers de son revenu directement des marchés étrangers et dont les exportations se composent pour les deux tiers de matières premières, fut violemment atteint. Les influences étrangères et les progrès d'ordre technique avaient pendant plus de trente ans favorisé l'exploitation des ressources canadiennes et amené une ère presque ininterrompue de progrès et de prospérité. L'économie canadienne s'adaptait avec précision à l'extension croissante des débouchés étrangers offerts aux denrées alimentaires, au papier à journal, au bois d'œuvre et aux minéraux, articles dont la production avait provoqué l'établissement d'un réseau de transport vaste et coûteux et des immobilisations considérables dans des entreprises d'énergie électrique, de transformation de produits et de fabrication de machines et instruments. On avait emprunté à l'étranger une forte proportion des capitaux nécessaires à la constitution de cet immense outillage. L'application de ces capitaux et des progrès d'ordre technique à l'exploitation des ressources vierges de la nation devint le principe fondamental de notre vie économique et comportait, avec une forte spécialisation dans la production d'un nombre restreint d'articles de base destinés à l'exportation, un niveau élevé de charges fixes et la dépendance des politiques commerciales de pays étrangers.

Tant que restaient favorables les conditions du commerce international, la spécialisation permettait de maintenir un niveau d'existence élevé et d'assumer de fortes obligations en toute confiance. Nos institutions sociales et économiques, devenues étroitement liées à la nature de notre régime économique, reposaient sur la continuité de l'expansion. Lorsque disparurent les fondements des progrès réalisés comme on l'entendait autrefois et que tomba à plein sur nos exportations spécialisées le contre-coup de la

crise économique mondiale, l'œuvre de réadaptation devint un problème inextricable. Les organismes politiques, financiers et économiques du Canada ne s'adaptaient guère à des régressions brusques et prolongées. Alors qu'il fallait un programme spécifique de coordination on tomba dans la confusion; au lieu d'une action positive qui s'imposait, on n'eut que des programmes négatifs et temporisateurs; à la place d'initiatives de longue portée qu'exigeaient les circonstances nouvelles, il n'y eut que la foi en un prompt retour à la prospérité d'autan.

Plusieurs circonstances particulières ont aggravé l'état de vulnérabilité générale du Canada au début de la crise économique. Les marchés de nos deux principales denrées d'exportation, le blé et le papier à journal, étaient particulièrement inactifs. En 1928, les récoltes de froment, surabondantes à l'étranger comme au Canada, créèrent de lourds excédents qui menaçaient d'avilir les prix, même antérieurement à la crise.¹ Comme l'agriculture, dans tout l'univers, s'avancait rapidement vers une période critique, la menace prit une gravité spéciale. Vers 1929 la capacité canadienne de production de papier à journal devint excessive, et les cours perdirent beaucoup de leur stabilité. Attendu que le Canada fournissait 40 p. 100 des exportations mondiales de blé et 65 p. 100 des exportations de papier à journal, il devait s'attendre à subir à plein le contre-coup des événements défavorables.

Aux sombres perspectives qui s'offraient à l'égard de ces deux grands produits d'exportation, il convient d'ajouter les exagérations du crédit intérieur. La fièvre des placements et de la spéculation qui s'était manifestée aux Etats-Unis eut ses répercussions profondes au Canada. Les citoyens canadiens jouèrent considérablement à la bourse des valeurs de New-York et assumèrent de lourdes obligations financières, emportés qu'ils étaient par la vague d'optimisme déferlant sur tout le continent de l'Amérique septentrionale, tendances soutenues par la nature du régime monétaire canadien, sans frein ni contrôle.² Sous le régime de la loi financière, les

¹ Du 1er août 1928 au 1er août 1929, le report mondial du blé passait de 697 à 957 millions de boisseaux.

² "Un examen des taux exigés de temps à autre sur les avances consenties en vertu de la loi financière, fait à la lumière des conditions contemporaines, démontre que ces taux n'ont pas servi d'instrument d'expansion ou de contraction du crédit, mais qu'ils ont été presque toujours changés pour satisfaire aux besoins financiers du gouvernement fédéral. Le volume des avances n'était pas sujet à la restriction d'une réserve d'or. Le conseil du Trésor ne s'est pas chargé de voir à ce que les applications de la loi financière soient compatibles avec les besoins d'une monnaie convertible. Par ailleurs, les banques, qui pouvaient prendre l'initiative d'augmenter la base du crédit au moyen d'avances de billets du Dominion consentis en vertu de la loi financière, n'étaient pas tenues d'avoir recours à ce moyen pour maintenir l'étalon-or. Ainsi la loi financière ne fournissait pas au Canada l'organisme dont il avait besoin pour entreprendre les tâches que le maintien de l'étalon-or restauré comportait." *Rapport de la Commission royale sur la banque et la monnaie au Canada, 1933, p. 59.*

banques canadiennes purent multiplier leurs prêts et augmenter leurs disponibilités sans s'occuper des restrictions imposées par l'étalon-or, qu'il fallut d'ailleurs abandonner dès la fin de 1928. Dans l'atmosphère du temps, le crédit a donc pris une ampleur excessive, donnant lieu à beaucoup de spéculation et d'inflation. De la sorte, les salariés étaient attirés en trop grand nombre vers les fabriques de biens de production, et lorsque la crise se fit sentir le problème du chômage se trouva d'autant plus intense et la confiance publique d'autant plus ébranlée.

Le fléchissement survenu dans l'activité économique du monde et le cours des prix s'est immédiatement communiqué au Canada, dont les points faibles apparurent sans tarder.

TABLEAU 41.—DÉCLIN DES PRIX À L'EXPORTATION ET DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE, DE 1929 À 1933

	Prix de 17 principales denrées d'exportation	Prix à l'exportation des produits de la ferme ^(a)	Tous prix de gros	Chiffre indice de l'emploi ^(b)	Chiffre indice des produits de l'industrie ^(c)
1929 juillet.....	100	100	100	100	100
1930 juin.....	82	70	90	93	80
1930 décembre.....	66	42	80	87	74
1931 juin.....	62	42	74	83	64
1931 décembre.....	61	41	72	80	61
1932 juin.....	54	37	68	72	59
1932 décembre.....	47	30	66	67	52

^(a) Y compris le blé, l'orge, les pommes de terre, le fromage, le bacon et les bestiaux.

^(b) Bureau fédéral de la statistique, indice de l'emploi.

^(c) Bureau fédéral de la statistique, indice de la production industrielle

C'est la chute accentuée des prix à l'exportation qui avait poussé le Canada sur la pente de la crise. Le niveau des valeurs des marchandises exportées déterminait directement le revenu d'une grande partie de la population, et aussi les motifs des placements des capitaux et l'importance du marché qui s'offrait à l'industrie manufacturière protégée. La contraction de ces valeurs eut de vastes répercussions. En un an (de janvier à décembre 1930) la moyenne des prix de 17 principales denrées d'exportation tomba de 30 p. 100; le prix du blé avait baissé de 57 p. 100, celui des bestiaux de 36 p. 100, celui du cuivre de 38 p. 100, celui de la morue séchée de 31 p. 100 et celui du bois de construction de 20 p. 100. Les facteurs qui avaient causé ces chutes soudaines et formidables s'aggravèrent de plus en plus à mesure que la crise s'accroissait. Les produits agricoles surtout furent en butte à une série de rudes coups. En 1930, l'Allemagne, l'Italie et la France portaient les droits dont elles frappaient le blé aux niveaux prohibitifs de \$1.62, \$1.07 et 85 cents, respectivement, par boisseau. Plus tard, ces droits

recevaient comme complément toutes sortes de restrictions quantitatives qui interdisaient presque complètement l'accès de ces importants marchés et diminuaient nos exportations de plus de 150 millions de boisseaux par année. Pendant cette même année, les devises des principaux concurrents du Canada sur le marché du blé, c'est-à-dire l'Australie et l'Argentine, subissaient une dépréciation rapide. Quand l'Angleterre abandonna l'étalon-or et que l'unité monétaire du plus fort acheteur de blé se cotait à perte en fonction du dollar canadien, la situation désavantageuse du Canada empira. Vers la fin de 1932, la livre australienne et le peso argentin étaient respectivement à 46 et à 40 p. 100 au-dessous de leur parité-or antérieure. En outre, de 1930 à 1932, la Russie plaça soudainement de grandes quantités de blé sur le marché mondial; les pays danubiens commencèrent à subventionner les exportations et l'*United States Federal Farm Board* entreprit de réaliser ses valeurs de stabilisation. En décembre 1932, le cours du blé à Winnipeg tomba à 38 cents le boisseau, le plus bas jamais enregistré. Le problème de l'agriculture s'aggrava dans son ensemble par l'établissement en 1930 du tarif douanier Hawley-Smoot. Pendant les années vingt, nous faisons d'importantes affaires d'exportation de bestiaux et de pommes de terres avec les Etats-Unis, et nous avons un commerce frontalier de beurre et de crème. Les nouveaux droits de douane y mirent fin et l'excédent de notre production inonda le marché domestique.³ Vers février 1933, la moyenne de tous les prix des produits canadiens de la ferme avait fléchi de près de 60 p. 100 comparativement à ceux de 1929.

Les prix des produits naturels autres que ceux de l'agriculture avaient subi des fléchissements analogues sinon tout à fait aussi marqués. Les producteurs de bois d'œuvre surtout ont été atteints par la forte baisse dans l'industrie du bâtiment. De plus, le tarif douanier de 1930 et le droit élevé imposé par le *Revenue Act* de 1932⁴ mettait un terme à l'entrée en franchise du bois d'œuvre aux Etats-Unis. Sur le marché anglais, les exportateurs canadiens devaient lutter contre la concurrence croissante de la Russie et des pays baltiques qui, grâce à la dépréciation de leurs devises survenue après 1931, jouissaient d'un change avantageux.

³ De 1929 à 1933, la valeur des exportations de bestiaux aux Etats-Unis tomba de \$13,800,000 à \$400,000; celle de lait et de crème, de \$5,700,000 à \$40,000 et celle de pommes de terre, de \$3,800,000 à \$700,000. Ces diminutions tenaient en partie, cela va de soi, au fléchissement général des cours et à la diminution de la consommation aux Etats-Unis, mais indubitablement la cause principale en était le relèvement des droits.

⁴ La valeur des exportations canadiennes de bois, préparé ou non, aux Etats-Unis est tombée de \$58,600,000 en 1929 à \$13,100,000 en 1933.

Comme dans le cas du bois de construction, les exportations de bas métaux dépendaient dans une grande mesure de la fièvre mondiale du placement de capitaux. Quand cette fièvre tomba et que les achats d'automobiles et d'appareils électriques diminuèrent brusquement, la consommation de ces métaux fléchit soudainement.⁵ A la même époque entra en jeu une forte capacité nouvelle de production à bas prix (entreprises nées antérieurement et fondées sur des procédés améliorés et sur de nouvelles découvertes). Les cartels étaient incapables de régler la production, les stocks s'accumulaient et les prix subirent une chute désastreuse. Le droit de 4 cents par livre imposé sur le cuivre par les Etats-Unis en 1932 déprécia les monnaies, et les efforts des pays européens pour encourager la production domestique au moyen de droits, de contingentements et de subventions aggravèrent un état de choses déjà précaire. Cependant, le Canada se trouvait dans une situation relativement avantageuse. Il avait en somme le monopole du nickel et il put maintenir un prix fixe. Presque tout le cuivre, le plomb et le zinc constituaient des sous-produits du nickel, de l'or et de l'argent ou vice versa. En outre, quand vint la crise, on mettait la dernière main à l'exécution de plusieurs vastes programmes d'immobilisations en entreprises nouvelles et plus étendues d'exploitation minière et d'affinage par les plus récentes méthodes n'entraînant que peu de frais. Néanmoins, le fléchissement des cours du cuivre, du plomb, du zinc et de l'argent à moins de la moitié des moyennes de la période 1926 à 1929 amena une forte contraction des valeurs d'exportation.

Pour ce qui est du papier à journal, les Etats-Unis où la crise était particulièrement grave, détenaient 85 p. 100 du marché. De 1929 à 1933, la consommation de papier à journal dans ce pays diminua de 30 p. 100, tandis qu'au Canada la productivité s'accroissait de près de 20 p. 100. Dans la situation singulière où se trouvait le marché du papier à journal et dans l'état d'organisation financière de l'industrie canadienne, ces changements causèrent l'avilissement des cours. Du côté de l'offre, les producteurs étaient relativement peu nombreux et inorganisés, chacun ayant une lourde dette obligataire et s'intéressant fort au maintien du volume de production.⁶ Pour ce qui est de la demande, tout dépendait de quelques puissants acheteurs organisés dont les besoins diminuaient. Les vendeurs se virent dans l'obligation de maintenir leur rende-

ment pour faire face à leurs énormes frais généraux et éviter la faillite. Les acheteurs tirèrent parti de cette situation et, par suite de la méfiance les uns envers les autres et aussi de la divergence de leurs intérêts, les producteurs canadiens ne purent maintenir un front uni contre la pression collective de tous les acheteurs. En conséquence les prix baissèrent forcément jusqu'au niveau des frais réels d'exploitation, ne laissant rien ou presque rien pour le service de l'intérêt. En 1933, l'industrie du papier à journal au Canada ne donnait que 53 p. 100 de son plein rendement, les prix⁷ avaient fléchi à près de 40 p. 100 (depuis 1929) et sept compagnies représentant la moitié de toute la capacité de production du Canada n'ayant pu acquitter leurs engagements étaient en faillite.

La crise économique a aggravé considérablement les circonstances défavorables dans lesquelles se débattait depuis longtemps l'industrie de la pêche sur le littoral de l'Atlantique. Vers 1930, les plus gros importateurs de morue sèche du monde entier (l'Espagne, le Portugal et l'Italie) commencèrent à imposer des restrictions de nature à paralyser le commerce, ce qui, de fait, réduisit de beaucoup la consommation. Le pouvoir d'achat des importants clients du Canada dans l'Amérique latine, dépendant du commerce du café et du sucre, s'en trouva formidablement réduit.⁸ Ces marchés se trouvaient aussi exposés à la concurrence de plus en plus grande des exportations subventionnées de l'Europe, des producteurs européens, anglais, norvégiens et islandais dont le numéraire avait subi une dépréciation plus forte que celle du dollar canadien. L'accord commercial de 1926 avec les Antilles anglaises fut peu avantageux aux pêcheurs de la Nouvelle-Ecosse, car Terre-Neuve jouissait des mêmes préférences. Ajoutons que ce traité, qui faisait passer les achats de sucre du Canada à des pays de l'Empire,⁹ fermait du même coup presque complètement l'important débouché de Cuba au poisson de notre pays. Le commerce du poisson frais entre les Etats-Unis et la région centrale du Canada eut à souffrir considérablement de la concurrence des prix inférieurs des denrées alimentaires de remplacement, viande, œufs et produits laitiers. Au creux de la crise économique, les prix d'exportation du poisson canadien furent en moyenne réduits de moitié; ceux de la morue sèche le furent de près de 70 p. 100.

⁷ F. A. B. aux usines canadiennes.

⁵ De 1929 à 1932, la consommation mondiale de nickel tomba de 52 p. 100, celle de cuivre de 46 p. 100, celle de plomb de 37 p. 100 et celle de zinc de 42 p. 100.

⁶ Même en 1929, l'industrie devait fonctionner à 80 p. 100 de sa capacité pour être en mesure d'assurer le plein service de l'intérêt.

⁸ De 1929 à 1933 la valeur des exportations du sucre brut de Cuba a baissé de 178 millions à 39 millions de dollars et celle des exportations du café du Brésil de 327 millions à 127 millions de dollars.

⁹ Les préférences sur le sucre accordées par le Traité de commerce avec les Antilles anglaises ont été accordées aussi aux autres pays de l'Empire.

Vers l'année 1933, les prix de toutes les exportations canadiennes (sauf l'or) avaient en moyenne fléchi de 40 p. 100 depuis 1929. Cette diminution était de près d'un cinquième plus importante que la chute des prix de revient des importations et de 10 p. 100 plus forte que le fléchissement du niveau général des prix de gros. Les prix des principaux produits réguliers de l'agriculture et des pêcheries de l'Atlantique subirent les plus fortes réductions.

TABLEAU 42.—PRIX DES EXPORTATIONS CANADIENNES DE 1929 À 1933

—	Toutes les exportations (sauf l'or)	Blé	Bétail	Bois de construction	Papier-journal	Cuivre	Morue sèche
1929....	100	100	100	100	100	100	100
1930....	84	70	87	87	100	75	82
1931....	66	44	59	75	91	50	56
1932....	60	41	46	67	79	38	44
1933....	60	45	37	68	62	44	42

Résultats de la baisse considérable dans les prix des denrées d'exportation. Forte augmentation du service de l'intérêt à l'étranger; augmentation du coût réel des importations et ralentissement formidable dans l'industrie du bâtiment

Ce fléchissement considérable des prix d'exportation eut naturellement pour résultat de réduire énormément le revenu du Canada provenant de l'étranger. Outre ses autres effets éloignés, cette ré-

duction augmenta considérablement l'importance des engagements à l'extérieur du pays. L'économie du Canada ressemblait à une grande corporation financière grevée d'obligations et dont les fabricants de produits d'exportation détenaient la valeur résiduelle. Les capitaux énormes (pour les chemins de fer, les canaux, les usines) nécessaires en vue de mettre en valeur le plus avantageusement possible le domaine national se trouvèrent très facilement grâce à la vente d'obligations à des portefeuillistes étrangers. La première charge sur les revenus (exportations) fut l'intérêt de la dette garantie obligataire; les fabricants de produits d'exportation regurent le reliquat. Le chiffre de cette valeur résiduelle prit ou perdit de l'importance selon les variations correspondantes des prix d'exportation, mais à une cadence bien plus accentuée. C'est ainsi qu'il était très considérable lorsque les prix étaient élevés et qu'il devenait tout minime avec la baisse des prix. Ceux qui furent les plus oubliés dans cette longue série de fluctuations furent les cultivateurs, les pêcheurs, les bûcherons et les mineurs dont les frais fixes (transport des marchandises, impôts, intérêt des hypothèques et coût de l'outillage) représentaient les frais généraux du service de l'intérêt.

En 1930, environ 40 p. 100 de tous les capitaux immobilisés dans les affaires au Canada (à l'exclusion des fermes) et dans les valeurs de l'Etat étaient détenus par des portefeuillistes étrangers. Plus de la moitié de ces capitaux canadiens constituait la dette obligataire dont à peu près les deux cinquièmes se trouvaient entre les mains de capitalistes de

TABLEAU 43.—PAIEMENTS ET RECETTES DU CANADA À L'ÉTRANGER ^(a)
(en millions de dollars)

—	PAIEMENTS À L'ÉTRANGER				RECETTES DE L'ÉTRANGER				
	Intérêts et dividendes	Chiffre net des exportations de capitaux	Disponibles pour achat de marchandises et de services	Total des paiements ^(c)	Total des recettes ^(c)	Or monétaire +Exportations -Importations	Chiffre net des importations de capitaux	Recettes provenant des exportations de marchandises et du tourisme ^(b)	Recettes provenant de placements à l'étranger, du transport de marchandises ou d'autres sources
1928.....	274	82	1,530	1,886	1,930	+49	—	1,671	210
1929.....	322	—	1,639	1,961	1,933	+37	168	1,516	212
1930.....	348	—	1,276	1,624	1,653	-36	315	1,193	181
1931.....	330	—	826	1,156	1,116	+33	36	902	145
1932.....	301	11	610	922	891	+ 3	—	775	113
1933.....	263	32	559	854	844	+ 6	—	731	107

^(a) Établis d'après la *Balance canadienne des paiements internationaux*, 1939, Bureau fédéral de la statistique, tableaux 40 à 51.

^(b) Y compris les exportations d'or non monétaire.

^(c) Les écarts entre le total des recettes et celui des paiements viennent d'erreurs et d'omissions dans les évaluations.

l'Angleterre et d'autres pays. Ayant ainsi fourni une bonne partie des capitaux immobilisés chez nous, ils avaient des droits importants sur le chiffre total de nos revenus. Ces demandes ne pouvaient être satisfaites que par les exportations de marchandises et des services dont le prix devaient déterminer l'importance de cette charge. Au creux de la crise économique, cette charge s'était accrue de 40 p. 100. En 1928-1929, l'intérêt des obligations et les dividendes dus à l'étranger absorbaient moins d'un sixième de toutes les recettes provenant des exportations de marchandises et de services. En 1932-1933, la proportion était d'un tiers. Au cours de la période antérieure, il restait plus de 1,500 millions de dollars chaque année après le paiement de l'intérêt et des dividendes; en 1932-1933, ce chiffre n'était plus que de 580 millions. Les Canadiens avaient ainsi perdu pour un milliard de dollars de revenus provenant de l'étranger, revenus qu'ils employaient alors à l'achat des marchandises et des services d'autres pays. Ajoutons à cela que le prix réel des marchandises provenant de l'étranger avait subi une augmentation. En 1933, il fallait près d'un cinquième d'exportations canadiennes de plus qu'en 1929 pour acheter la même quantité d'importations.

La chute soudaine des prix d'exportation entraîna sans tarder un brusque ralentissement dans l'industrie de la construction. Dans les années vingt, une grande partie des immobilisations de capitaux avaient pour but l'accroissement de la productivité et le perfectionnement des industries d'exportation, telles que les chemins de fer, l'énergie hydroélectrique, les usines de pâte et de papier, la mise en valeur des mines de métaux autres que le fer, etc. La diminution marquée des profits dans ces industries fit disparaître l'encouragement à se lancer dans de nouvelles entreprises. Les entreprises de construction adjugées en 1933 représentaient en valeur le sixième des chiffres de 1929. Des anciens ouvriers du bâtiment, près des deux tiers étaient sans emploi.

Grande disparité dans les effets de la crise qui frappe surtout les chômeurs, les producteurs de produits naturels et les détenteurs d'actions ordinaires; effets de l'inaction, du travail spécialisé, de la fixité des taux d'intérêt et des salaires, des monopoles et des tarifs

La diminution des recettes d'exportation frappa donc, en premier lieu, les producteurs de denrées d'exportation et les métiers du bâtiment et du génie. De là, le mal se répandit dans toute l'économie.

Pourtant, les pertes furent loin d'être réparties uniformément. L'inégale répartition des effets de

la crise entre les diverses classes sociales et les diverses régions du pays fut l'une des principales caractéristiques de la crise et a aggravé les problèmes qu'elle a soulevés. La mesure dans laquelle on peut faire passer les difficultés d'un domaine à l'autre de l'économie dépend de l'élasticité des prix et des coûts de revient ainsi que de la mobilité du travail et du capital. A ces points de vue, l'économie canadienne est tout à fait rigide. La vie économique canadienne repose sur l'exploitation spécialisée d'un petit nombre de ressources naturelles dont les produits sont échangés sur le marché international contre les nombreuses denrées, matières premières et services qui nous permettent un niveau de vie élevé. Advenant un fléchissement sur le marché international, notre climat et le petit nombre de nos ressources naturelles empêchent de trouver de nouveaux emplois. Impossible de mettre à autres usages les sommes immenses de capitaux placés dans les industries d'exportation. De plus, une forte partie du capital représente des engagements fixes. Plus du cinquième de tout le capital placé dans les industries privées du Canada a la forme d'obligations. Près de 30 p. 100 des capitaux placés dans les fermes des Prairies ont été empruntés sous une forme ou sous une autre à un taux d'intérêt contractuel. Ajoutons à cela les dettes des gouvernements canadiens qui atteignent le chiffre important de \$707 par habitant (1937). En tout et partout, l'industrie et les gouvernements canadiens doivent pourvoir à un compte fixe d'intérêt d'environ 500 millions de dollars par année. On ne pouvait

TABLEAU 44.—LES FRAIS FIXES D'INTÉRÊT ET LE REVENU NATIONAL, DE 1929 À 1933

	Revenu national réel ^(a)	Valeur réelle de l'intérêt moyen sur la dette de l'Etat ^(b)	Intérêt sur ^(c) obligations et hypothèques de fermes, perçu par des Canadiens, établi comme pourcentage du revenu national	Intérêt sur ^(c) obligations et sur hypothèques de fermes, perçu par des Canadiens et acquitté à l'étranger, établi comme pourcentage du revenu national
	1929=100	1929=100		
1929.....	100	100	3.1	6.5
1930.....	89	100	3.8	7.9
1931.....	83	108	4.5	9.6
1932.....	74	119	5.6	11.6
1933.....	72	123	6.2	12.6

^(a) Chiffres-indices du revenu national en espèces divisés par les chiffres-indices du coût de la vie, établis par le Bureau fédéral de la statistique.

^(b) Chiffres-indices de l'intérêt moyen sur les dettes du Dominion et des provinces divisés par les chiffres-indices du coût de la vie, établis par le Bureau fédéral de la statistique.

^(c) Y compris les revenus des placements effectués par les compagnies d'assurance-vie qui s'accumulent au profit des détenteurs de polices.

(excepté au moyen de l'impôt) sans manquer à ses obligations et faire faillite, rejeter sur les bénéficiaires de ce revenu une partie des fardeaux de la crise.¹⁰ De plus, avec la baisse du coût de la vie, la valeur réelle de ces recettes fixes d'intérêt augmenta considérablement.

Si les frais fixes d'intérêt constituent un lourd fardeau durant les périodes où les valeurs sont à la baisse, la rigidité dans les salaires cause peut-être beaucoup plus de malaise et de désorganisation puisqu'elle compte pour une bien plus large part dans le coût total de la production. L'échelle des salaires et traitements surtout chez les ouvriers spécialisés ou semi-spécialisés et chez les professionnels est devenue un peu partout extrêmement rigide. Le maintien des salaires, quand diminue la puissance d'achat par suite d'une chute dans les recettes d'exportation ou de l'effondrement des placements, signifie que les prix de revient ne peuvent descendre au niveau de ceux auxquels le produit fini de l'industrie doit être vendu. La mise au point se fait donc par une diminution du volume de production, ce qui prive un grand nombre d'ouvriers de leur emploi. Le fardeau retombe ainsi sur les chômeurs qui ont perdu tout leur revenu et sur le producteur de produits naturels dont le prix de vente a baissé subitement alors que se sont maintenus les prix des choses (services et produits ouvrés) qu'ils doivent se procurer.

En moyenne, les salariés au travail et les personnes touchant des traitements n'ont pas subi de diminution dans leurs revenus. La plupart des ouvriers de métier, des professionnels et des commis et employés de bureau, qui ont conservé leurs emplois, se sont effectivement trouvés dans une situation bien meilleure. Les pertes retombèrent entièrement sur les 500 ou 600 mille chômeurs qui comptaient sur leurs économies du passé ou sur la charité du gouvernement ou des particuliers, par les cultivateurs et autres producteurs de denrées primaires et par les détenteurs d'actions ordinaires et autres qui touchaient les bénéfices de l'industrie et du commerce.

Bien que les frais fixes d'intérêt et l'inflexibilité des salaires eussent contribué de façon notable à la rigidité des prix et des coûts, et ainsi à la répartition si inégale des pertes causées par la crise, on ne saurait dire qu'ils furent les seules causes de cet état de choses. L'organisation des affaires a partout acquis un caractère de plus en plus marqué de monopole. Au Canada, l'industrie, le commerce et la finance sont hautement centralisés, et dans bien

¹⁰ Il est possible de réduire les frais d'intérêt en recourant aux remboursements ou aux conversions volontaires, mais ces opérations dépendent d'un concours spécial de circonstances et généralement prennent assez de temps à se réaliser.

TABLEAU 45.—EFFETS DE LA CRISE ÉCONOMIQUE, DE 1929 À 1933

	Revenu national réel par habitant ^(a)	Salaires réels, principalement chez les artisans ^(b)	Salaires et traitements moyens reçus par tous les salariés au travail ^(c)	Nombre de salariés sans emploi ^(d)	Puissance d'achat des produits agricoles par rapport aux produits manufacturés	Valeur réelle des dividendes reçus par les actionnaires ^(e)
	1929=100	1929=100	1929=100	(000)	1929=100	1929=100
1929.....	100	100	100	107	100	100
1930.....	87	101	97	341	87	111
1931.....	81	108	102	442	70	102
1932.....	71	111	105	639	64	77
1933.....	68	111	102	646	67	72

^(a) Indices du revenu national en espèces, par habitant, divisés par les indices du Bureau fédéral de la statistique sur le coût de la vie.

^(b) Indices du Bureau fédéral de la statistique sur les échelles de salaires, divisés par les indices du Bureau fédéral de la statistique sur le coût de la vie.

^(c) On a obtenu la moyenne des traitements et des salaires en divisant le total versé en salaires et en traitements établi dans l'étude effectuée par la Commission à l'égard du revenu national, par le nombre de personnes employées touchant un traitement ou un salaire d'après les évaluations du Bureau fédéral de la statistique. (Version anglaise de l'*Annuaire du Canada*, 1939, p. 812.) Les moyennes ainsi obtenues ont été converties en indices du Bureau fédéral de la statistique sur le coût de la vie.

^(d) Estimation du Bureau fédéral de la statistique, *Annuaire du Canada*, 1939, p. 812. (Version anglaise).

^(e) Indices des dividendes versés aux actionnaires canadiens par des compagnies canadiennes et étrangères, divisés par les indices du Bureau fédéral de la Statistique sur le coût de la vie.

des sphères quelques entreprises ont tout accaparé. Vu ces circonstances, il est possible de maintenir les prix même s'il y a fléchissement dans la demande. Les producteurs monopolisateurs considèrent qu'il est plus avantageux pour eux de vendre moins de denrées à des prix plus élevés que d'en vendre de plus fortes quantités à bas prix. En conséquence, le fardeau tend à accabler les ouvriers, qui perdent leurs emplois par suite de la diminution du rendement, et les exportateurs dont les frais restent rigides tandis que les prix sont fortement réduits sur les marchés mondiaux.

L'absence de concurrence étrangère constitue une des conditions importantes de ces méthodes monopolisatrices et de la rigidité de certains prix. On limite cette concurrence surtout de deux manières: (1) artificiellement, au moyen de tarifs de protection et de règlements sur les importations; (2) naturellement, par les frais de transport et par la nécessité de rendre certains services et de produire certaines denrées sur les lieux, comme dans le commerce de détail, les affaires bancaires, les professions libérales, les services administratifs, la production du pain, du lait, etc. Les industries protégées, artificiellement ou naturellement, qui vendent tous leurs produits ou presque tous sur le marché domestique peuvent proportionner leurs prix aux coûts, tandis que les exportateurs doivent proportionner

leurs coûts aux prix qu'ils peuvent obtenir sur les marchés internationaux. Comme les prix des industries protégées déterminent, en partie, les coûts des exportateurs, il est évident que la situation de ces derniers n'est pas enviable.

L'industrie manufacturière du Canada, sauf la partie qui s'occupe de la préparation de certaines denrées principales d'exportation et certaines divisions protégées tout naturellement, s'est développée sous le couvert de tarifs protecteurs. La forte augmentation des droits douaniers en 1930 et en 1931 et l'intensification des restrictions administratives ont grandement étendu la sphère où l'on pouvait maintenir les prix. L'exportateur et le producteur de matières premières ne peuvent espérer que la concurrence de l'extérieur amène forcément la baisse des prix de revient au point de les avantager le moins.

TABLEAU 46.—INDICES DES PRIX PROTÉGÉS ET CONCURRENTIELS

	1929 = 100				
	Coût de la vie (a)	Prix d'articles ouvrés jouissant de protection douanière (b)	Ensemble des prix de gros (a)	Prix d'exportation (a)	Prix des produits agricoles (a)
1929.....	100	100	100	100	100
1930.....	99	93	91	84	82
1931.....	90	88	75	66	56
1932.....	81	86	70	60	48
1933.....	78	86	70	60	51

(a) Indices du Bureau fédéral de la statistique.

(b) Comprend tous les produits du fer et de l'acier, les tissus confectionnés, les chaussures, les produits chimiques et leurs sous-produits, le verre et ses produits, le ciment, l'essence et la poterie.

Le relèvement des tarifs douaniers, au début de la crise, contribua à détourner une partie importante de la demande globale, du producteur étranger au producteur canadien. En conséquence, le fabricant canadien jouissait d'une protection considérable vu cette contraction du marché. Dans les industries manufacturières ainsi protégées on a maintenu le montant versé en traitements et en salaires à un niveau beaucoup plus élevé que dans plusieurs autres divisions de la production et du revenu national.

Les industries et les emplois protégés naturellement furent encore plus à l'abri des pertes attribuables à la crise. On ne pouvait pas diminuer dans une grande mesure les services professionnels et personnels, ni les frais de distribution et d'adminis-

tration du pays. Dans bien des cas les devoirs des gouvernements, des services d'enseignement, des agences de transport, des compagnies de finance, des compagnies d'assurance, etc., augmentèrent au lieu de diminuer. Les traitements et les salaires attachés à ces emplois furent particulièrement stables. Si on tient compte du fléchissement dans le coût de la vie, bon nombre d'entre eux étaient en meilleure posture en 1933 qu'en 1929. Loin d'assumer une part considérable du fardeau de la crise, ils bénéficièrent d'un fort accroissement dans la part du revenu national qu'ils touchaient.

TABLEAU 47.—EFFET INÉGAL DE LA CRISE SUR LES GROUPES EXPOSÉS OU PROTÉGÉS, DE 1929 À 1933

	Revenu net des cultivateurs, pourcentage du revenu national (a)	Salaires et gages dans les industries d'exportation choisies, pourcentage du revenu national (b)	Sous-total		Salaires et gages dans les industries manufacturières, subordonnées à la protection tarifaire, pourcentage du revenu national (c)	Salaires et gages dans les principaux emplois et industries protégés, pourcentage du revenu national (d)	Sous-total Industrie protégées
			Industries exposées				
	p. 100	p. 100	p. 100		p. 100	p. 100	p. 100
1929.....	15	8	23		14	29	43
1930.....	10	8	18		15	31	46
1931.....	6	7	13		15	33	48
1932.....	5	7	12		15	35	50
1933.....	7	7	14		15	35	50

(a) On remarquera que la sécheresse dans les provinces des Prairies est une cause importante du fléchissement dans le revenu agricole. Cependant, en 1932, lorsque le revenu des fermes descendit à son plus bas niveau, le volume de la récolte des provinces des Prairies n'avait été dépassé qu'une fois dans l'histoire de cette région.

(b) Comprend les salaires versés dans l'agriculture, l'exploitation forestière ou minière, la meunerie, la préparation et la mise en conserve du poisson, l'industrie de la pâte de bois et du papier, les scieries, la fusion et l'affinage de métaux autres que le fer.

(c) Salaires versés par toutes les industries manufacturières, à l'exception des centrales électriques et des entreprises comprises dans (b).

(d) Comprend les salaires versés par les entreprises de transport et de communication, le commerce de détail, les services administratifs et éducatifs, la banque, les assurances et les services professionnels.

Une autre influence importante quant à l'effet de la dépression tenait à la différence existant entre la demande des marchandises durables et celle des denrées de consommation. L'un des principaux éléments qui a amené la fin de la prospérité fut la diminution très marquée de la construction. On cessa, pour ainsi dire, de mettre à exécution de grandes entreprises; et la construction de maisons, l'achat de machines et d'outillages, les dépenses normales de réparation et d'entretien, tout fut réduit à la portion congrue. L'atmosphère psychologique de la dépression fit retarder tout ce qui n'était pas

immédiatement nécessaire. Les industries productrices de marchandises requises pour les immobilisations de capitaux subirent donc une sérieuse diminution de la demande. D'un autre côté, on ne pouvait restreindre beaucoup la consommation de nourriture, de vêtements, de combustible, et le reste, malgré l'incertitude, le manque de confiance ou le fléchissement des revenus. Les industries qui fabriquaient les denrées de consommation purent ainsi maintenir un niveau de rendement relativement élevé. La demande est d'autant plus constante que l'industrie peut plus facilement fournir les objets essentiels à la vie. En sens inverse, l'achat pour la consommation d'articles de luxe ou de demi-luxe, ainsi que des marchandises durables telles que des meubles, des automobiles et des appareils électriques, est presque aussi inconstant que les placements. Les fluctuations économiques sont d'autant plus marquées que le revenu national affecté à l'achat de ces dernières catégories de marchandises est plus considérable. Le Canada avec son mode élevé d'existence était tout particulièrement vulnérable sous ce rapport. En somme, toutefois, les industries productrices de marchandises de consommation ont supporté une part relativement peu importante des fardeaux de la dépression.

TABLEAU 48.—INDICES DE LA PRODUCTION DES DENRÉES DE CONSOMMATION ET DES MARCHANDISES DE PRODUCTION, DE 1929 À 1933

	Denrées de consommation ^(a)	Marchandises de production (surtout durables) ^(a)
1929.....	100	100
1930.....	93	83
1931.....	89	62
1932.....	82	46
1933.....	84	48

^(a) Indices du Bureau fédéral de la statistique.

Ecart dans l'effet de la dépression à l'égard des diverses régions. Perte de revenus la plus sérieuse dans l'Ouest du Canada. Déclin allant de 72 p. 100 dans la Saskatchewan à 36 p. 100 dans la Nouvelle-Ecosse

L'effet de la dépression dans les diverses régions et provinces tenait à leurs rapports avec les éléments examinés ci-dessus. La stabilité des salaires, les charges fixes d'intérêt, les monopoles, l'effet des

tarifs de protection, l'importance d'occupations hautement spécialisées et l'immobilité du capital et du travail ont suscité de sérieux obstacles à la répartition uniforme des pertes.

TABLEAU 49.—DIMINUTION DE REVENUS EN ESPÈCES DURANT LA DÉPRESSION

	Changement de pourcentage. Moyenne de 1932-1933. Revenu de 1928-1929. Revenu moyen
	p. 100
Agriculture—Prairies.....	-94
Pêcheries.....	-72
Salaires et gages dans le bâtiment.....	-68
Agriculture—Est du Canada et Colombie-Britannique.....	-64
Salaires et gages dans les industries d'exportation ^(a)	-50
Total du revenu national.....	-41
Dividendes touchés par les actionnaires.....	-40
Salaires et gages dans les industries de transport protégées ^(b)	-37
Revenus des petits établissements commerciaux et des professions libérales. Entrepreneurs individuels.....	-36
Salaires et gages dans les occupations protégées..	-30
Revenus divers ^(c)	-18
Intérêt d'obligations, revenus des compagnies d'assurance-vie sur les immeubles et intérêt sur les hypothèques agricoles reçu par des particuliers.....	+13

^(a) Comprend les salaires versés dans l'agriculture, l'exploitation forestière ou minière, la meunerie, la préparation et la mise en conserve du poisson, l'industrie de la pâte de bois et du papier, les scieries, la fusion et l'affinage des métaux autres que le fer.

^(b) Salaires versés dans toutes les industries manufacturières à l'exception des centrales électriques et des entreprises comprises dans ^(a).

^(c) Comprend le revenu net provenant des logements urbains et des services municipaux d'assistance publique ainsi que de l'instruction publique.

Les fardeaux de la dépression, dont on ne pouvait se débarrasser que très difficilement, furent supportés presque entièrement, en définitive, par les exportateurs, les chômeurs, les détenteurs d'hypothèques agricoles en souffrance, et ceux qui touchaient des revenus découlant de droits résiduels. C'est dans le Canada central et la Nouvelle-Ecosse, où étaient relativement plus élevés les revenus dérivant des salaires dans les occupations garanties par le tarif douanier ou naturellement protégées, ainsi que des placements à intérêt fixe, que les revenus totaux déclinèrent le moins. Dans l'Ouest du Canada, où la proportion des recettes dues à la production en vue de l'exportation était la plus forte, le total des

revenus diminua le plus. Les provinces des Prairies, qui comptent presque entièrement sur l'exportation du blé, ont subi des réductions des plus sérieuses.

TABLEAU 50.—DÉCLIN DES REVENUS PROVINCIAUX PAR TÊTE DE 1928-1929 À 1933

	Moyenne de 1928-1929 par tête	1933 \$ par tête	Pourcentage de dimi- nution
Saskatchewan.....	478	135	72
Alberta.....	548	212	61
Manitoba.....	466	240	49
Canada.....	471	247	48
Colombie-Britannique...	594	314	47
Ile du Prince-Edouard..	278	154	45
Ontario.....	549	310	44
Québec.....	391	220	44
Nouveau-Brunswick.....	292	180	39
Nouvelle-Ecosse.....	322	207	36

Les différences sensibles indiquées dans le tableau ci-dessus sont un exemple frappant des écarts extrêmes dans l'effet de la dépression et des problèmes importants des finances publiques et de l'économie politique qu'ils ont créée.

3. LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT PENDANT LA CRISE

Les initiatives du gouvernement fédéral ont grandement contribué à orienter l'évolution économique du Canada et à fixer l'armature de l'économie nationale. Dans le cas de chaque région ou de chaque industrie du pays, les moyens de transport et le tarif de protection ont profondément influé sur les frais de production et sur les débouchés. Le caractère et l'effet de ces initiatives ont manifestement constitué d'importants facteurs au point de vue de l'incidence et de la marche de la crise.

La mise en valeur des terres de l'Ouest, l'organisation de moyens de transport entièrement compris dans le territoire canadien, et l'industrialisation par l'établissement de tarifs de protection s'inspiraient de programmes politiques destinés à favoriser l'expansion économique et à s'adapter au rythme de celle-ci. Ils tracèrent la voie et, jusqu'à un certain point, apportèrent l'encouragement nécessaire à des initiatives particulières susceptibles de faire naître une prospérité générale et de créer une nation unie et économiquement unifiée. La réussite du projet tout entier dépendait de l'existence de vastes ressources inexploitées et de l'expansion des débouchés étrangers. En 1930, année

où les influences extérieures devinrent extrêmement défavorables, et où parurent épuisées les terres nouvelles propres à la colonisation, les politiques d'autrefois devinrent en grande partie négatives. Elles représentaient les modalités d'exécution qui avaient marqué l'édification de l'économie nationale, et grâce auxquelles les particuliers avaient pu réaliser leurs initiatives et se constituer des revenus, de sorte qu'on ne pouvait les changer brusquement du tout au tout.

D'autre part, l'on ne pouvait plus remédier aux maux économiques dont souffrait la nation simplement par l'établissement d'immigrants sur les terres et par les subventions à la construction de chemins de fer.

La crise fit surgir une série de problèmes qui, jusqu'alors, ne s'étaient pour ainsi dire jamais posés au Canada. La solution ou l'atténuation de ces difficultés exigeait un nouveau genre de mesures de la part des autorités fédérales. D'une façon générale, deux solutions se présentaient. L'une consistait à essayer de neutraliser les facteurs qui avaient fait naître la crise, en tentant de stabiliser la valeur des exportations, de maintenir l'activité dans le bâtiment, et d'empêcher toute variation exagérée dans les prix de vente et dans les frais de production. L'autre solution consistait à éviter soigneusement les mesures innovatrices et hasardeuses, que semblaient comporter la protection des exportateurs contre la baisse des prix à l'étranger, et à *tenter de stabiliser les revenus dans les domaines abrités et protégés de l'économie* en recourant à des mesures restrictives contre les importations, en suivant une saine politique financière dont l'effet serait de maintenir la confiance, de sauvegarder le crédit public à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, et à faciliter de la sorte l'entrée en jeu des forces naturelles de récupération. Bien qu'on ne puisse dire avec certitude laquelle de ces deux solutions aurait maintenu le revenu national au niveau le plus élevé, il reste évident que la seconde solution ne pourrait qu'accentuer la disparité des pertes affectant les divers groupes (par suite de l'augmentation relative du coût d'exportation, la divergence plus marquée entre le niveau des prix et de l'effet nocif sur les marchés étrangers) et accélérer du même coup les transports de revenus qui deviendraient nécessaires par l'entremise du système de finances publiques dans le but de secourir ceux qui, autrement, resteraient sur le carreau par suite de l'incidence inégale de la crise. Or, la seconde alternative décrit brièvement les mesures qui furent éventuellement adoptées par le Dominion.

Politique monétaire—Difficultés et incertitudes du contrôle du numéraire au Canada, maintien de l'équilibre dans la balance des paiements par le moyen du tarif et d'autres politiques monétaires orthodoxes, impuissance à protéger les exportateurs contre la chute des prix à l'extérieur

Le fait qu'aucune mesure positive ne fut prise en vue d'améliorer le sort des exportateurs ou de prévenir les fortes disparités qui survinrent s'explique en grande partie par les difficultés économiques et les éléments d'incertitude qui existaient. Il faut souligner que cette étude est faite après coup. Il est évident qu'après l'événement nombre de choses deviennent claires qui ne l'étaient pas avant. C'était dans le domaine de la politique monétaire, où la situation, à cette époque du moins, était particulièrement confuse, que le problème pouvait être abordé de la façon la plus directe et la plus générale. Le pays devait-il, dans la sécurité confiante de l'orthodoxie monétaire, subir le plein effet d'une déflation venue du dehors, ou bien devait-il assumer le risque de la lutte contre cette déflation en recourant à l'expansion monétaire? On aurait pu atténuer les effets de la contraction rapide du pouvoir d'achat des exportateurs en créant, sur une échelle suffisante, un autre pouvoir d'achat en comblant les déficits fédéraux d'ordre temporaire à l'aide du crédit bancaire et d'une émission restreinte de billets du Dominion. Cela aurait eu l'effet, notamment, d'abaisser la valeur du dollar canadien par rapport aux devises étrangères et de relever ainsi les prix en monnaie canadienne des denrées vendues à l'étranger. Une expansion monétaire de cette nature ou de quelque autre genre, habilement et prudemment réalisée, aurait pu contribuer pour beaucoup à prévenir le déséquilibre prononcé entre les prix des produits primaires et leurs frais de production, et à éviter les fortes inégalités qui ont caractérisé l'incidence de la crise. Il est probable que l'équilibre qui se serait ainsi produit dans l'économie entre les revenus des divers groupes et des diverses régions, et entre les prix et les frais de production, aurait maintenu le revenu national à un niveau plus élevé et atténué le chômage. Comme il importe que l'intérêt de l'argent demeure fixe et que les salaires soient stables, (dans les deux cas en monnaie canadienne) il aurait été plus facile d'éviter la baisse des prix d'exportation (en dollars canadiens) que de provoquer une réduction des frais par le moyen de la déflation produite de l'extérieur.

Au début de la crise, certains représentants de la classe agricole dans l'Ouest, cherchant à se soustraire

aux effets de la baisse des prix et de la rigidité des frais de production, conseillèrent fortement au gouvernement fédéral d'adopter une politique d'expansion monétaire et de dépréciation de la devise. Leurs propositions (paiement de travaux publics à l'aide de billets du Dominion) étaient formulées en termes vagues et semblaient préconiser l'inflation directe. Le gouvernement les rejeta entièrement et affirma au contraire sa résolution de maintenir à un chiffre suffisant la couverture-or de la monnaie.¹ On considérait comme pure hérésie la doctrine qu'en certaines circonstances on pouvait recourir aux budgets non équilibrés, spécialement alimentés par l'expansion du crédit bancaire ou par l'émission de billets fiduciaires. L'adoption de telles mesures révélait, pensait-on, une faiblesse extrême et n'était admissible qu'en dernier ressort en vue de parer à un effondrement général. Accroître ainsi délibérément le pouvoir d'achat ou amener la dépréciation du change à seule fin de faire contre-poids à la baisse des revenus, provoquée par la chute temporaire des prix à l'exportation ou de la valeur des placements à l'étranger, n'offrait pas un motif suffisant. Le palliatif, pire que le mal, aurait ébranlé la confiance, sapé le crédit public, entravé les adaptations indispensables et simplement retardé le redressement général. Ces vues du gouvernement reflétaient l'opinion la plus répandue dans les milieux commerciaux, industriels et bancaires et parmi les économistes les plus avertis. La dépréciation de la monnaie sur le marché du change, soit directement soit par une expansion monétaire dénuée d'orthodoxie, apparaissait comme une atteinte à "l'éthique internationale" portant en soi, sauf en cas de nécessité extrême, l'odieux qui s'attache au manquement à des engagements. Pour le Canada, si profondément engagé dans le commerce international et sur le marché du change étranger, un tel geste, estimait-on, entraînerait les pires conséquences. Le Canada ne devait rien faire, soutenait-on, de nature à saper la confiance des capitalistes au pays ou à l'étranger. Il lui incombait, au contraire, de ne rien épargner pour assurer le bon fonctionnement des rouages économiques sans modifier aucunement le régime monétaire, afin de favoriser l'évolution naturelle vers un redressement et de hâter le retour de la prospérité.

Au début de la crise, l'état du dollar canadien sur le marché du change étranger semblait fort précaire; il paraissait voué à une dépréciation certaine. Aux meilleurs jours de la vague de prospérité, le

¹ En théorie, le pays avait toutefois abandonné l'étalon-or dès la fin de 1928, alors que le gouvernement non-officiellement imposa des restrictions sur la libre exportation de l'or par les banques.

gouvernement avait jugé nécessaire d'imposer des restrictions à l'exportation de l'or qui fuyait de plus en plus vers l'étranger. Au même moment, les banques voyaient leurs capitaux à l'étranger fondre rapidement.² La pression exercée sur les réserves disponibles du pays venait de la fuite massive des capitaux provoquée par l'activité des portefeuillistes canadiens sur la bourse de New-York et de l'expansion du crédit par les banques qui purent maintenir le niveau de leurs disponibilités de réserve, malgré la fuite de l'or, grâce à des emprunts de bons du Dominion sous l'empire de la Loi financière. Toutefois, aux heures critiques de 1930, le dollar canadien n'avait pas fléchi. A l'encontre des autres pays débiteurs, le Canada avait évité d'emprunter exagérément au cours de la période antérieure, ses exportations de capitaux ayant même alors dépassé ses importations, sauf pour la dernière année de la vague de prospérité. L'économie générale ne dépendait pas essentiellement d'une forte importation de capitaux. En d'autres pays débiteurs, l'arrêt dans l'importation des capitaux avait eu des effets désastreux. Le Canada se trouvait bien de n'être pas vulnérable sur ce point. Par ailleurs, l'existence d'une forte réserve de crédit sur le marché new-yorkais renforçait énormément la position. L'achèvement des entreprises commencées à l'époque de prospérité réclamait des capitaux considérables. Le Dominion avait besoin de fonds pour les améliorations commencées dans le domaine du transport, les provinces pour leurs services d'utilité publique et leur voirie, les chemins de fer pour leurs embranchements et l'industrie privée pour des centrales hydroélectriques, des fabriques de papier et des entreprises minières. En 1930, le Canada vendit à l'étranger pour 400 millions de dollars de nouveaux titres, le plus haut montant de son histoire, exception faite de 1913. Au cours de la même année, l'échéance annuelle qui s'était maintenue à 176 millions de dollars en moyenne depuis 1924, tombait à 110 millions. L'effondrement de la bourse de New-York mit un terme à la fuite des capitaux destinés à l'achat de valeurs étrangères. L'excédent des importations de capitaux atteignit, partant, 315 millions de dollars, près du double de 1929 et le point le plus élevé depuis 1914. L'importance de ce gros apport de fonds étrangers suppléait amplement à l'insuffisance des exportations de marchandises et de services pour solder les importations et les intérêts. Il n'y eut donc aucune pénurie de fonds étrangers ni rien qui pût faire tomber la valeur du dollar canadien. Effectivement, les dis-

² Au cours de 1928 et 1929, l'exportation de l'or monétaire et la vente des valeurs étrangères détenues par les banques atteignaient 136 et 125 millions de dollars respectivement.

ponibilités en valeurs étrangères permirent même l'importation de 36 millions de dollars d'or monétaire, accroissant les disponibilités bancaires et rendant possible un remboursement quasi-total des emprunts bancaires effectués sous l'empire de la Loi financière.

Le crédit du Canada à l'étranger offrait en 1930 un contraste frappant avec celui de l'Australie et de l'Argentine, ses plus importants concurrents parmi les pays exportateurs de blé. Dès le début de 1929, ces deux derniers pays se virent brusquement dans l'impossibilité de réaliser des emprunts à long terme sur les places étrangères. Lorsqu'en 1930 leurs exportations fléchirent du tiers quant à la valeur, ces pays, à l'encontre du Canada, ne purent trouver les fonds étrangers suffisants pour équilibrer leurs comptes dans les règlements internationaux. Le marché du change en dut subir le violent contre-coup. L'Australie, tentant de parer à la dépréciation de sa monnaie, restreignit d'abord ses importations, mobilisa ses réserves disponibles et y recourut largement en vue de maintenir au pair la valeur de sa devise. Au cours de 1930, l'Australie se départit de plus de cent millions de dollars en disponibilité or ou titres étrangers.³ Malgré cet effort énorme, la monnaie australienne ne put tenir le coup et la livre australienne, dès la fin de janvier 1931, avait déjà perdu 23 p. 100 de sa valeur-or au pair.

L'Argentine abandonna l'étalon-or en décembre 1929, alors que la réserve-or du pays restait encore très considérable.⁴ La rigidité du régime monétaire, le volume considérable d'obligations non consolidées de l'Etat détenues par des banques ainsi que les déficits successifs des gouvernements rendirent toutefois extrêmement difficile de provoquer une déflation du crédit suffisant au maintien de l'étalon-or. En outre, le fléchissement très prononcé dans le prix des produits exportés eut des répercussions des plus profondes, attendu que la solvabilité du système financier était en fonction des valeurs foncières et vu l'importance suprême des exportations agricoles. Les intérêts économiques trouvaient peu pratique et les intérêts politiques peu opportun d'imposer les mesures visant à la déflation des crédits qu'exigeait la défense du change. C'est pourquoi le gouvernement laissa avilir le peso. De cette façon, l'équilibre s'est rétabli dans la balance des comptes en même temps que se trouvaient au moins

³ "Toute l'année 1930, on tenta sans relâche de maintenir autant que possible le cours de la monnaie au niveau de la livre sterling." (*Commission royale d'enquête sur les systèmes monétaires et bancaires*, Commonwealth d'Australie, 1937, p. 49).

⁴ En décembre 1929, la réserve-or de l'Argentine représentait 77 p. 100 du total de la monnaie en circulation. Le montant global de la monnaie en circulation s'avérait relativement élevé vu que l'usage du chèque bancaire n'était pas encore très répandu.

partiellement protégés contre la chute rapide des cours étrangers et les revenus en espèces des exportateurs et le niveau des prix domestiques. L'adaptation à la situation créée par la crise mondiale s'est effectuée plutôt grâce à des modifications apportées dans les rapports entre la devise argentine et les devises étrangères que par des changements dans le niveau des cours et des prix de revient ou par la contraction du crédit.⁵

Les éléments favorables au maintien relativement facile de l'équilibre dans la balance canadienne des paiements disparurent en 1931, alors que

La chute rapide du revenu national, l'abaissement de l'activité dans le bâtiment et les tarifs de douane élevés de 1930 et 1931 réduisirent considérablement les achats de produits étrangers. La diminution des importations ne réussit pas cependant à maintenir l'équilibre entre la demande de devises étrangères et les disponibilités. Il fallut vendre pour 61 millions de dollars d'or monétaire et d'effets de banques étrangères.

En 1931, le fléchissement continu dans le prix des produits exportés et la pression croissante des devises dévalorisées des principaux concurrents du

TABLEAU 51.—BALANCE CANADIENNE DES PAIEMENTS, ^{a)} 1928-1934
(en millions de dollars)

	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
<i>Recettes et paiements du chef des denrées—Services, intérêt et dividendes</i>							
Recettes.....	1,880	1,728	1,374	1,047	888	838	1,040
Paiements.....	1,804	1,961	1,624	1,156	912	823	961
Surplus (+) ou déficit (-).....	+ 76	-233	-250	-109	- 24	+ 15	+ 79
<i>Mouvements des capitaux</i>							
Nouvelles émissions canadiennes vendues à l'étranger.....	207	297	400	200	104	134	111
A déduire: remboursements de valeurs canadiennes détenues à l'étranger.....	200	150	110	202	105	166	169
Ventes nettes (+) ou remboursements nets (-).....	+ 7	+147	+290	- 2	- 1	- 32	- 58
Achats nets (-) ou ventes nettes (+) par des Canadiens de valeurs détenues à l'étranger.....	-188	-105	- 13	- 24	- 16	+ 51	+ 9
Rentrées nettes (+) ou sorties nettes (-) de capitaux par placements directs.....							
Affaires d'assurance, affaires de l'État, etc.	+ 12	+ 38	+ 38	+ 34	- 32	- 75	- 48
Ventes nettes (+) ou achats nets (-) d'actifs étrangers des banques canadiennes.....	+ 87	+ 88	—	+ 28	+ 38	+ 24	- 19
Total net des rentrées (+) ou sorties (-) de capitaux.....	- 82	+168	+315	+ 36	- 11	- 32	-116
Rentrées (-) ou sorties (+) d'or monétaire.....	+ 49	+ 37	- 36	+ 33	+ 3	+ 6	- 4
Erreurs et omissions dans les évaluations.....	- 43	+ 28	- 29	+ 40	+ 32	+ 11	+ 41
Montant total de devises étrangères (+) ou de dollars canadiens (-) requis pour acquitter les excédents ou les déficits des importations de denrées, services, etc., sur les exportations.....	- 76	+233	+250	+109	+ 24	- 15	- 79

^{a)} Chiffres publiés par le Bureau fédéral de la statistique dans son bulletin: *La balance canadienne des paiements internationaux*, 1939, tableaux 40-51.

la crise devenait plus intense dans le monde. Les importations de capitaux cessèrent, et les disponibilités en devises étrangères baissèrent de 300 millions de dollars par rapport à l'année précédente. Les exportations de denrées et services fléchirent de près de 330 millions de dollars. Pourtant le dollar canadien garda sa valeur tant que la Grande-Bretagne conserva l'étalon-or, soit jusqu'en septembre.

⁵ Le niveau des prix de gros en Argentine a très peu baissé durant la crise. De 1929 à 1933, le fléchissement n'a été que de 10 p. 100, comparativement à environ 30 p. 100 au Canada.

Canada sur le marché du blé incitèrent les députés indépendants de l'Ouest à demander instamment, au parlement, la dépréciation du dollar canadien. Cette politique aurait eu pour effet, prétendaient-ils, de protéger les cultivateurs contre les effets des déflations étrangères et de les aider à maintenir leurs cours à un niveau plus conforme à celui, rigide, des prix de revient. Le gouvernement s'est toutefois fermement opposé à toute politique de nature à dévaloriser la devise canadienne, crai-

TABLEAU 52.—MOYENNE DU COURS MENSUEL DU DOLLAR DES ÉTATS-UNIS ET DE LA LIVRE STERLING EN FONCTION DU DOLLAR CANADIEN, 1930-1934

	1930		1931		1932		1933		1934	
	\$E.-U.	£	$E.-U.	£	$E.-U.	£	$E.-U.	£	$E.-U.	£
Janvier.....	1.01	4.92	1.00	4.86	1.17	4.03	1.14	3.85	1.00	5.07
Février.....	1.01	4.89	1.00	4.86	1.15	3.96	1.20	4.10	1.01	5.08
Mars.....	1.00	4.87	1.00	4.85	1.12	4.06	1.20	4.13	1.00	5.11
Avril.....	1.00	4.86	1.00	4.86	1.11	4.17	1.18	4.23	1.00	5.15
Mai.....	1.00	4.87	1.00	4.86	1.13	4.16	1.14	4.50	1.00	5.10
Juin.....	1.00	4.86	1.00	4.88	1.15	4.21	1.11	4.61	0.99	5.01
Juillet.....	1.00	4.85	1.00	4.87	1.15	4.08	1.06	4.93	0.99	4.99
Août.....	1.00	4.86	1.00	4.87	1.14	3.97	1.06	4.79	0.98	4.95
Septembre.....	1.00	4.85	1.04	4.69	1.11	3.85	1.04	4.84	0.97	4.86
Octobre.....	1.00	4.85	1.12	4.38	1.10	3.72	1.02	4.79	0.98	4.84
Novembre.....	1.00	4.85	1.12	4.19	1.15	3.76	0.99	5.08	0.98	4.87
Décembre.....	1.00	4.86	1.21	4.09	1.15	3.79	1.00	5.10	0.99	4.89

gnant: (1) qu'on y vît une espèce de manquement à des obligations d'ordre international dont aurait souffert le crédit du Canada et (2) que l'inflation ne suivît.

Bien que le cours des produits exportés du Canada eussent accusé un dur recul et qu'il fût extrêmement difficile de s'adapter à la déflation mondiale, on était alors loin d'être sûr que les avantages et désavantages de la dévalorisation de la monnaie s'équilibraient. Quant au chiffre global des affaires auxquelles donne lieu le régime économique, quant au nombre des facteurs variables et aux rapports étroits que notre pays entretient avec chacun des deux centres financiers les plus importants du monde, la balance des paiements canadiens diffère de celle de tous les autres pays. Aux fluctuations très marquées auxquelles étaient soumis notre commerce d'exportation et nos importations de capitaux s'ajoutait un autre élément d'instabilité découlant du caractère particulier des dettes étrangères du Canada. Plus de la moitié des sommes dues par les divers gouvernements canadiens et plus des quatre cinquièmes des dettes obligataires des entreprises commerciales du Canada étaient soit entièrement, soit au choix⁶ du créancier, remboursables en devises étrangères. En raison de ces modalités de remboursements, ces obligations forment un énorme volume de titres internationaux qui passent et repassent les frontières, selon l'état du marché financier au Canada, à New-York et à Londres.⁷ Les obligations extérieures de certaines autres nations débitrices sont d'ordinaire détenues jusqu'à l'échéance par les portefeuillistes étrangers,

⁶ Une bonne partie des titres remboursables au choix du créancier est cependant détenue au Canada.

⁷ Il arrive que le montant brut des échanges de titres atteigne annuellement le chiffre d'un milliard de dollars.

sans, dans l'intervalle, être revendues au pays emprunteur. Lorsque le crédit du Canada inspire des craintes sérieuses, notre marché risque d'être inondé de titres. Par ailleurs, les vastes sommes placées par les industriels des États-Unis dans leurs établissements canadiens donnent naissance à des disponibilités considérables dont on a besoin à titre de fonds de roulement, ou qui représentent des bénéfices accumulés et exposés, étant donné certaines conditions, à un brusque rappel. En temps normal, le mouvement des titres remboursables en devises facultatives et celui des soldes des filiales équivalent aux opérations d'un énorme fonds de régularisation qui atténuent des oscillations légères ou provisoires du change. Parfois, cependant, ces mouvements constituent un danger grave, car tout ce qui porte les épargnants étrangers à s'alarmer outre-mesure de l'état de choses existant au Canada peut précipiter un ample retrait de fonds; la structure financière du Canada serait alors ébranlée et son crédit réduit à néant, tant chez nous qu'à l'étranger. C'est pourquoi la politique canadienne en matière de monnaie et de change visait particulièrement, pendant la dépression, à maintenir la confiance de l'étranger. L'échéance prochaine d'obligations d'Etat, dont le montant atteint quelques centaines de millions de dollars et remboursables au choix du prêteur quant aux devises, non moins que la nécessité de combler des déficits croissants inclinaient le gouvernement fédéral à la prudence.

De plus, toute mesure contribuant à l'aviissement de notre monnaie aurait encore accru le service de l'intérêt et les embarras financiers de gouvernements déjà accablés par l'abaissement des recettes. Plusieurs entreprises privées, dont les produits s'écoulaient surtout dans le marché domes-

tique et qui n'avaient aucun moyen d'assurer un service d'intérêt plus lourd, auraient été acculées à la faillite.⁸

Faute d'un organisme sûr, le gouvernement s'exagérait les risques d'une politique de dévalorisation ou d'inflation monétaire. On ne croyait pas possible, sans banque centrale ou quelque autre institution établie, d'appliquer pareille politique de manière à inspirer la confiance aux marchés financiers du Canada ou d'ailleurs. L'émission de monnaie fiduciaire, ou le simple achat de devises étrangères sous plan déterminé, sentait trop l'inflation. Comme ces méthodes auraient entraîné l'aviissement de la monnaie, le gouvernement n'était pas sûr de pouvoir diriger l'inflation ou la dévalorisation. De toute façon, les gouvernants avaient le sentiment que l'inflation ne constituait ni un remède ni un palliatif aux maux de la nation.⁹

Entrevoiyant les dangers et les aléas que comportait toute mesure d'ordre monétaire trop vigoureuse et destinée à combattre la déflation, le gouvernement s'en tint aux méthodes "saines" et orthodoxes. Lorsque la Grande-Bretagne abandonna l'étalon-or en septembre 1931, cette mesure permit simplement au dollar canadien de trouver son propre niveau.¹⁰ Après quoi, jusqu'à la dépréciation du dollar américain en 1933, le dollar canadien se maintint à peu près à mi-chemin entre le dollar américain et la livre sterling, déprécié de 13 p. 100 en moyenne par rapport au premier, et apprécié d'environ 22 p. 100 par rapport à la livre.

Le cours imprévisible de la livre sterling, ainsi que les considérations déjà exposées, a empêché le

⁸ En Argentine, l'accroissement du service des intérêts occasionné par la dévalorisation de la monnaie ne constituait pas un problème grave. La proportion de la dette argentine, remboursable en devises étrangères, ne s'élevait pas même à un cinquième de la dette extérieure de ce pays.

⁹ "Ces mois dernier on a entendu force propos au sujet de l'expansion monétaire; certains des avantages que l'on attribue à cette dernière peuvent paraître alléchants à des industries qui voient baisser les prix et périliter le volume des affaires. Mais ceux qui préconisent l'inflation ne doivent jamais perdre de vue qu'en sus des autres difficultés et dangers que comporte leur projet, il aurait pour effet inéluctable de provoquer le retrait, sur une grande échelle, des capitaux placés chez nous, en valeurs et en dépôt de banque, par des étrangers. Il ne faut pas oublier non plus les réactions intérieures qui pourraient résulter de toute démarche de nature à ébranler la confiance en notre devise. Ce ministère s'oppose résolument à tout projet comportant pareil danger." (L'honorable E. N. Rhodes, ministre des Finances, dans son exposé budgétaire du 21 mars 1933, p. 3181 du *Hansard*, édition révisée.)

¹⁰ "Certains veulent que notre dollar soit lié à la livre sterling sur la base de l'ancienne parité; d'autres dénoncent ce que, par erreur, ils interprètent comme une décision officielle de faire conformer notre dollar à la cote de New-York. Ce n'est pas ici le moment de discuter cette question. Qu'il me suffise d'énoncer que notre dollar a trouvé, sans intervention, son propre niveau, lequel, à une certaine variation près, est à peu près à mi-chemin entre le dollar des Etats-Unis et la livre anglaise. Sans doute arriverons-nous ainsi à une solution satisfaisante, d'une part, pour ceux de nos intéressés canadiens qui bénéficieraient de relations étroites et stables entre notre devise et la livre sterling, et d'autre part, à ceux qui seraient gravement atteints par la forte dépréciation et l'instabilité prononcée de notre devise à New-York." (L'honorable E. N. Rhodes, ministre des Finances, dans son exposé budgétaire du 21 mars 1933, p. 3181 du *Hansard*, édition révisée.)

gouvernement de lier le sort du dollar à celui de la livre, malgré les désavantages subis par les exportateurs au Royaume-Uni. Entretenant des relations importantes avec les deux principaux centres monétaires, le Canada n'a suivi la direction ni de l'un ni de l'autre. Le rattachement du dollar à la livre sterling eût amélioré la situation des exportateurs mais accru le service des dettes que nous avons contractées aux Etats-Unis.

Après 1932, des mesures positives furent prises pour rendre l'argent plus accessible et les bases furent posées pour l'établissement d'une banque centrale qui servirait, entre autres choses, à appliquer cette politique de façon méthodique.¹¹ Le Dominion s'efforça de rembourser ses obligations autant que possible à des taux d'intérêt moins élevés, ce qui eut pour effet non seulement de diminuer les charges de la dette, mais aussi de réduire l'échelle des taux d'intérêt. En novembre 1932, et de nouveau en juin 1934, le gouvernement tenta d'augmenter les réserves en espèces dans les banques par l'émission de bons du Dominion au montant de \$35 millions, puis de \$52.5 millions. La première émission avait nécessité un emprunt d'égal montant en vertu de la Loi de finance et ne fut guère effectif. La seconde émission qui servit à couvrir les déboursés pour travaux publics augmenta sensiblement les réserves en espèces des banques. A ce moment, toutefois, le plus fort de la crise était passé. Les prix se relevaient à l'exportation; le dollar américain était déprécié et le dollar canadien se trouvait de nouveau sur un pied d'égalité avec la livre sterling. Pour assurer la circulation facile de l'argent, il fallait surtout alors emboîter le pas derrière l'activité grandissante des affaires et la politique des Etats-Unis et de Grande-Bretagne tendant à rendre plus facile la circulation de l'argent.

Etant donné les dangers qui peuvent résulter d'une dépréciation volontaire de la monnaie, facteur qui a influé si grandement sur l'attitude du gouvernement, il importe d'évaluer, de façon générale sinon en chiffres, les avantages probables que les exportateurs auraient retirés de pareille politique. Nos deux principales exportations, le blé et le papier journal, étaient les moins en état d'en bénéficier. Des excédents considérables et les contingentements institués dans les pays européens constituaient des facteurs défavorables pour le blé. En outre, l'intervention de l'Etat sur le marché du blé introduisit un élément arbitraire et imprévisible. On peut supposer que la dépréciation aurait simplement

¹¹ Pour étude plus détaillée des efforts du gouvernement tendant à rendre la circulation de l'argent plus facile, après 1932, et aussi des autres phases de la politique monétaire du Canada durant la dépression, voir F. A. Knox, *La politique monétaire du Canada*, (1929-34) (texte photocopie).

réduit d'autant le prix à Liverpool, éliminant ainsi toute amélioration des recettes en dollars. Cependant, les gouvernants auraient pu adopter des programmes d'organisation du marché qui eussent assuré aux producteurs canadiens un pourcentage considérable des avantages de la dépréciation. Si le gouvernement avait entrepris de déprécier la devise nationale pour aider les exportateurs, il est raisonnable de prévoir qu'il eût adopté un programme d'organisation du marché conforme à cette fin. En tout cas, les désavantages que subissaient les producteurs canadiens dans la concurrence avec l'Australie^{11a} et l'Argentine, pays à monnaie dépréciée, auraient diminué.

Le commerce du papier journal se trouvait dans une situation particulièrement précaire. Du fait de la productivité excessive et des frais fixes si élevés de cette industrie comme de l'état de choses créé par la concurrence, il est fort invraisemblable que les producteurs de cet article eussent bénéficié de l'avilissement du dollar canadien.

Il existe cependant une longue liste de produits dont la dépréciation monétaire au niveau de la livre sterling eût haussé les prix intérieurs. L'or, les bas métaux, le poisson, la viande et les produits laitiers, le bétail, le bois d'œuvre, les exportations de produits ouvrés étaient tous en mesure de conserver en totalité ou en partie les hautes valeurs que présentait le dollar par rapport aux changes étrangers. Ce groupe de produits constituait environ la moitié de nos exportations globales. Le relèvement des prix de ces produits eût contribué de façon importante à diminuer les disparités quant aux effets de la crise. Le commerce d'extrême importance du tourisme s'en serait aussi ressenti grandement car les touristes américains auraient été attirés par la prime sur leur dollar. Il est improbable que les prix majorés des importations et le service accru de la dette eussent tout à fait contre-balancé les effets avantageux d'une amélioration de l'équilibre entre les prix et le coût de production. Si le relèvement des prix d'importation constituait un facteur important dans ce sens, l'abaissement des tarifs y aurait compensé sans diminuer le niveau de protection d'autrefois. La principale industrie de la région la plus gravement atteinte, c'est-à-dire les provinces des Prairies, en aurait peut-être très peu bénéficié, il est vrai. Cependant, plusieurs de ses produits secondaires, tels que le bétail et les produits laitiers, en auraient tiré avantage et, en tout

cas, ils n'auraient guère pu souffrir de l'amélioration de la situation dans le reste du pays.

La politique suivie en matière de monnaie et de change aggrava plus que de raison les disparités relatives aux effets de la crise et au fléchissement du revenu national. Les risques et les dangers que comportent l'expansion monétaire et la dépréciation de la monnaie sont grands. Une manière d'agir stupide ou étourdie aurait certes produit les conséquences redoutées par le gouvernement. Mais une politique habile, ce qui n'était pas trop demander eu égard aux graves problèmes du temps, aurait eu pour effet de les écarter. Il eût été possible, par l'une ou l'autre de diverses méthodes ou par toutes ensemble, par exemple, en empêchant la sortie de l'or, ou en dégageant le crédit, ou en évitant le relèvement des tarifs protecteurs, ou en achetant des devises étrangères, de tendre ainsi à diminuer la valeur d'échange du dollar, sans causer une fuite affolée des capitaux et sans saper gravement la confiance de l'étranger dans le crédit du Canada.

L'inexistence d'une banque centrale ou d'un autre organisme constitué n'était pas un obstacle insurmontable. On aurait pu établir rapidement un organisme convenable, comme on l'a fait dans d'autres pays en des circonstances bien moins favorables.

Antérieurement au mois de septembre 1931, une politique de dévaluation monétaire était irréalisable à cause de l'état de l'opinion publique et de l'attitude du monde financier. Quand la Grande-Bretagne abandonna l'étalon-or, cependant, on aurait pu déprécier le dollar, en liaison directe avec la livre sterling ou indépendamment, sans ébranler sérieusement la confiance publique. Pareille mesure eût au moins protégé en partie le Canada contre les effets de la déflation provenant de la prime sur la devise de l'une de ses principales clientes. Cela lui eût aussi évité les désavantages croissants qu'il subissait, au point de vue du change, en soutenant la concurrence des pays dont la monnaie avait fléchi avec la livre.

Politique douanière—Relèvements brusques du tarif et autres restrictions des importations dans le but de maintenir l'embauchage dans les manufactures, de raffermir les prix des denrées essentielles et d'alléger le fardeau de la dépression affectant les exportateurs

Le gouvernement fédéral s'attaqua directement à la crise quand il s'efforça de maintenir l'activité du travail dans l'industrie manufacturière au Canada en accentuant les restrictions contre les importations. Il proclama qu'en principe on aurait tort

^{11a} "Les Australiens qui comparurent devant moi à Londres considéraient que l'abandon de l'étalon-or, au début de la dépression avait profité plus que tout aux producteurs faisant l'exportation." *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le grain, 1932*, p. 132. Voir aussi le second rapport — *Royal Commission on Wheat, Flour and Bread Industries (Australie) 1934-35*.

d'importer des marchandises produites ou susceptibles d'être produites au Canada tant que nous avons des ouvriers canadiens qui chôment et un outillage inemployé. La réduction des achats à l'étranger devait produire une balance favorable de paiements, empêcher la dépréciation de notre monnaie et contribuer ainsi à maintenir le crédit du Canada. En conséquence, de 1930 à 1932, le tarif subit des relèvements marqués. Des droits plus élevés favorisèrent

quaient à plus des quatre cinquièmes des importations totales). Toutes les denrées importantes de consommation générale furent l'objet de droits sensiblement plus élevés. La moyenne des droits sur les textiles fut relevée d'un quart sous le régime du tarif de préférence et des deux tiers sous celui du tarif intermédiaire ou du tarif général. On doubla, à peu près, les droits sur les lainages et sur les soies artificielles. On releva d'environ la moitié les

TABLEAU 53.—MODIFICATIONS DOUANIÈRES, 1928-1936

	Droits <i>ad valorem</i> équivalents ^(a) (Moyennes non pondérées)			Proportion des importations en regard de la valeur brute de la production ^(b)				
	Année	Préférence	Traité	Général	Préférence	Traité ^(c)	Général ^(c)	Total
Tous produits ouverts.....	1928	12	17	21	4	2	20	25
	1933	14	25	30	4	1	8	13
	1936	10	24	30	4	6	4	14
Tous textiles.....	1928	17	23	28	18	7	13	39
	1933	21	39	45	10	2	4	17
	1936	20	41	49	11	4	2	16
Tous produits de la sidérurgie.....	1928	11	17	19	3	1	51	54
	1933	10	23	25	8	1	24	33
	1936	6	21	25	5	21	8	34
Appareils et accessoires électriques.....	1928	15	23	27	2	—	29	32
	1933	16	30	34	2	—	15	17
	1936	12	29	33	2	14	2	18
Verre et ses produits.....	1928	13	19	22	9	16	47	72
	1933	12	23	26	11	7	38	56
	1936	7	20	25	13	38	16	67
Produits du pétrole.....	1928	9	12	14	—	—	33	33
	1933	10	15	21	—	—	13	13
	1936	7	16	18	—	8	4	12
Chaussures en cuir.....	1928	16	27	29	2	—	4	6
	1933	24	37	43	1	—	1	2
	1936	20	37	43	1	2	—	3
Meubles.....	1928	18	28	30				
	1933	22	32	49				
	1936	18	31	49				

^(a) Les moyennes arithmétiques non pondérées des droits *ad valorem* et les équivalents *ad valorem* des droits spécifiques à chaque poste du tarif quant aux marchandises manufacturées et importées ont été calculés d'après les droits perçus et les évaluations effectuées pour les fins de la douane. Vu l'absence des renseignements nécessaires, on n'a pas inclus les droits d'antidumping et l'on n'a fait aucune mise au point pour les surévaluations arbitraires. Par conséquent, les moyennes tendent à diminuer l'importance des relèvements douaniers survenus de 1928 à 1933. Voir W. A. Mackintosh, *Le fondement économique des relations entre le Dominion et les provinces*, pp. 98-102.

^(b) La valeur de la production canadienne est ici la valeur "brute", c'est-à-dire qu'elle comprend le coût des matériaux achetés, et la valeur des importations comprend les denrées à leurs divers stades de fabrication. C'est pourquoi le chiffre exact de la proportion des importations en regard de la valeur brute de la production n'indique pas nécessairement l'importance relative des importations en regard de la production domestique. Toutefois, les changements subis par cette proportion d'une année à l'autre, indiquent réellement les changements dans la proportion du volume des importations en regard de la production domestique. Ce ne sont que les changements survenus entre les années 1928, 1933 et 1936 qu'on veut indiquer ici.

^(c) Remarquez qu'après la conclusion de l'accord commercial de 1935 avec les États-Unis, c'est le tarif du traité, et non pas comme autrefois le tarif général, qui s'est appliqué à la plus grande partie du commerce ne bénéficiant pas de la préférence.

toutes les grandes industries de transformation¹² et le Canada, pays à tarif modéré, devint hautement protectionniste. On releva de près de moitié les moyennes du tarif général et du tarif intermédiaire sur tous les produits ouverts (droits qui s'appli-

droits sur les chaussures, les meubles et les produits du pétrole. On protégea davantage la sidérurgie dans presque toutes ses divisions, en relevant les droits d'environ un tiers sous le régime du tarif intermédiaire ou du tarif général.

Le relèvement des tarifs ne fut toutefois qu'une phase des efforts tentés par le gouvernement en

¹² Les droits sur les denrées agricoles furent aussi relevés, mais ne pouvaient avoir d'effet dans la plupart des cas, attendu que le Canada exportait presque tous ces produits.

vue de réduire les importations. De 1930 à 1933, les restrictions administratives s'intensifièrent grandement. On multiplia et rendit plus efficaces les moyens propres à exclure les marchandises que le tarif régulier ne réussissait pas à arrêter. Le ministre chargé de l'administration des douanes reçut de vastes pouvoirs lui permettant de prescrire des droits spéciaux contre le dumping en recourant à des évaluations arbitraires. Entre autres choses, il était autorisé à fixer, pour les fins de la douane, la valeur de tout article dont l'importation, à son avis, nuisait aux producteurs canadiens. Antérieurement à l'accord commercial conclu avec les États-Unis en 1935, des évaluations arbitraires s'appliquèrent régulièrement à des articles importants tels que les tissus, les chaussures en caoutchouc, les vêtements, les fruits et légumes, les automobiles et les appareils électriques, ce qui, dans un grand nombre de cas, éleva les taux réels de protection à des hauteurs fantastiques.¹³ Outre les évaluations arbitraires, le gouvernement se servit aussi de son pouvoir de fixer arbitrairement, pour les fins de la douane, le cours de toute monnaie étrangère dépréciée. C'est ainsi que, le jour où la livre sterling fut soustraite à l'étalon-or, la valeur de la livre pour le calcul des droits sur les marchandises importées de Grande-Bretagne fut fixée à un chiffre fort au-dessus du taux ordinaire.¹⁴

Le relèvement des droits de douane, les restrictions d'ordre administratif et le fardeau croissant des droits spécifiques grevant un marché à la baisse, orientèrent vers nos producteurs canadiens une partie considérable des commandes antérieurement placées à l'étranger. Tandis qu'en 1928, le chiffre de nos importations de produits ouvrés égalait, au total, 25 p. 100 de la valeur brute des marchandises de fabrication canadienne, cette proportion n'était plus, en 1933, que de 13 p. 100. Ce décroissement de nos importations au profit de notre fabrication domestique se fit particulièrement sentir dans le cas des textiles, de l'automobile, des appareils électriques, de l'essence, des meubles, des instruments et des machines, qui tous exercent une grande influence soit sur le coût de la vie, soit sur les frais de production des denrées primaires. Le travail a été plus abondant dans l'industrie manufacturière que dans n'importe quel autre domaine de la production (sauf l'industrie minière). La réduction

des traitements et des salaires que l'on y versait fut sensiblement moins accentuée que le fléchissement du revenu national.

Les efforts tentés pour mettre fin à la baisse de l'emploi en restreignant le chiffre de nos importations s'avèrent surtout avantageux à la partie centrale du pays ainsi qu'à la sidérurgie en Nouvelle-Ecosse. Cependant, ces efforts nuisirent au reste du Canada, dans la mesure où l'amélioration relative des revenus dans les endroits précités découlait du maintien des prix grâce à la majoration des droits de douane.

Le degré général de protection douanière n'a subi aucun changement appréciable depuis plus de quarante ans. La colonisation et la mise en valeur des provinces des Prairies ou de la Colombie-Britannique furent entreprises et poussées assez loin sous un régime douanier sensiblement pareil. On procéda à l'établissement d'industries, de gouvernements et de foyers, considérant le tarif comme un des facteurs connus, au même titre que le climat et les ressources naturelles. Ce tarif, il est vrai, restreignit le degré d'exploitation et l'accroissement de valeur des ressources naturelles, mais il ne priva ni les particuliers ni les gouvernements des occasions et des bénéfices dont ils avaient joui précédemment, pas plus qu'il ne réduisit, à une époque d'expansion et de grande instabilité, le revenu du capital et de la main-d'œuvre à un niveau inférieur à celui qu'ils auraient touché ailleurs au Canada.¹⁵

Toutefois, le résultat ne fut pas le même dans les provinces Maritimes. L'économie de cette région avait déjà atteint un degré d'expansion considérable avant l'adoption du tarif dit de politique nationale. Sa mise en vigueur entraîna donc une modification fort marquée du régime sous lequel la population et ses entreprises économiques avaient grandi. La majoration des droits douaniers augmenta subitement les frais de production d'importantes industries exportatrices, ce qui eut pour effet d'abaisser les revenus nets et la valeur de l'installation dans ces industries à un chiffre inférieur à celui qu'on avait déjà établi, ou qui aurait eu cours autrement. C'est sans doute pour des raisons encore plus profondes que les provinces Maritimes ne parvinrent pas à atteindre le même degré d'expansion et de prospérité que le reste du Canada, mais il n'en reste pas moins vrai que le tarif fut une des causes importantes de leur insuccès. Il hâta le déclin des vieilles industries tout en retardant la croissance des nouvelles. De plus, étant donné qu'une bonne

¹³ Voir rapport de la *Commission royale sur l'industrie textile*, 1938, pages 13 à 16.

¹⁴ "Les droits de notre tarif douanier se fondaient sur le change au pair. Conséquemment, lorsque la livre sterling s'est dépréciée, il a fallu, pour les droits spéciaux ou le dumping, l'évaluer à \$4.40, afin de contre-balancer partiellement l'avantage que l'exportateur de Grande-Bretagne obtenait dans nos marchés par suite de la dépréciation de la livre." (*Exposé budgétaire* prononcé par l'honorable E. N. Rhodes, ministre des Finances, le 21 mars 1933, à la p. 23.)

¹⁵ Pour un exposé plus complet de la nature des "fardeaux" douaniers, ainsi que du rapport entre le tarif douanier et l'expansion économique du Canada, voir W. A. Mackintosh, *Le fondement économique des relations entre le Dominion et les provinces*, au c. VII.

partie des ressources de cette région étaient essentiellement pauvres, les restrictions apportées à leur mise en valeur pour des fins d'exportation comportaient de graves inconvénients. La prospérité des industries du charbon et du fer en Nouvelle-Ecosse reposait presque entièrement sur le tarif, mais leur expansion ne fut pas assez considérable pour compenser les pertes subies dans d'autres domaines.

Avant 1930, le tarif de protection ne pouvait être considéré comme un " fardeau " pour l'Ouest canadien, dans le sens qu'il abaissait le revenu du capital et de la main-d'œuvre à un niveau inférieur à celui qui existait dans le reste du pays, ou diminuait la valeur des placements précédemment effectués. Cependant, le tableau est tout à fait différent si l'on considère l'augmentation sensible des droits et les restrictions d'ordre administratif imposées entre 1930 et 1932. L'accroissement des droits et le niveau auquel il permit de maintenir les prix des articles ouvrés suscitérent une augmentation correspondante du coût de fabrication et aggravèrent de beaucoup la situation dans laquelle se trouvaient alors les industries exportatrices à une époque où l'on constatait une baisse considérable des prix. Les exportateurs contribuèrent au revenu national pour une part beaucoup plus faible qu'elle ne l'aurait été en d'autres circonstances; la valeur de leur avoir marqua une plus forte diminution; et ils constatèrent un accroissement du fardeau de leurs dettes. Ils ne voyaient qu'une façon de contrebalancer le recul des prix sur les marchés extérieurs: réduire le coût de fabrication. Mais étant donné que partout le coût de la vie et les prix des articles ouvrés étaient plus élevés que les prix des matières premières, le coût de fabrication aurait baissé plus lentement que les recettes des exportateurs, même sans modifications douanières. Le relèvement des droits douaniers aggrava de beaucoup une situation déjà très peu favorable. Le niveau de vie s'en trouva encore une fois abaissé et l'on constata, en plus grand nombre, les manquements aux obligations.

Cet accroissement de la protection douanière facilita l'écoulement des produits canadiens sur le marché domestique, contribuant ainsi au maintien du niveau de l'emploi et des revenus dans nos industries manufacturières. Cependant, si l'on n'avait pas augmenté les droits douaniers, le pouvoir d'achat des exportateurs aurait été plus considérable, les manquements aux obligations moins nombreux, et l'expansion d'industries, telles l'exploitation de gisements aurifères et de sources d'énergie électrique, beaucoup plus rapide. Peut-être cette politique

TABLEAU 54.—COÛT AUX ACHETEURS DE MARCHANDISES OUVRÉES^(a)
PROTÉGÉES PAR LE TARIF EN TERMES DE DENRÉES POUR EXPORTATION
1929 = 100

—	Tous prix à l'exportation	Blé	Bois	Bétail	Poisson	Métaux non-ferreux
1929.....	100	100	100	100	100	100
1930.....	111	132	107	104	103	114
1931.....	134	201	118	144	123	135
1932.....	145	209	130	176	142	145
1933.....	143	189	125	192	143	132

^(a) Comprend tous produits textiles ouvrés, chaussures et souliers, poterie, verre et ses produits, produits chimiques et succédanés, ciment, pétrole, et tous produits manufacturés de fer et d'acier.

aurait-elle assuré le marché domestique aux fabricants canadiens tout autant que celle des hauts tarifs, et peut-être aussi le revenu national aurait-il été maintenu à un niveau plus élevé. Bien qu'il soit impossible de se prononcer à cet égard d'une façon catégorique, il est évident qu'en restreignant les importations, l'on ajouta considérablement à la différence prononcée qui existait déjà entre les diverses industries ou régions, quant aux effets de la crise sur chacune d'entre elles.

Les accords impériaux de 1932 redressèrent jusqu'à un certain point certains torts causés aux industries exportatrices par l'application de la protection. La préférence britannique, quant au bois, aux pommes et au bacon fut certes utile. De fait, la préférence à l'égard du bois et des pommes fut d'un grand avantage pour la Colombie-Britannique et les provinces Maritimes; mais, l'aide accordée aux industries agricoles des Prairies fut très minime. De plus, l'abaissement des droits canadiens n'entraîna pas, de façon générale, une diminution bien considérable du coût de production dans les industries exportatrices.

Il n'y eut pas de nouvelle réduction avant la signature de l'accord commercial conclu avec les Etats-Unis, en 1935, lequel stipulait des concessions avantageuses à l'égard du bois, du bétail, du poisson frais ou gelé, du whisky et des pommes de terre. La réduction générale des droits imposés sur les denrées importées des Etats-Unis, le dégrèvement, en particulier, des instruments aratoires, de certaines catégories d'automobiles, des appareils électriques, de l'essence et de machines diverses, la suppression des évaluations arbitraires à l'égard d'une foule de denrées, représentaient des adoucissements importants. Mais le tarif canadien n'en fut pas moins maintenu bien au-dessus de la moyenne des années antérieures à 1930.

4. LES FINANCES PUBLIQUES, DE 1930 À 1937

Grande tension résultant de la répercussion inégale de la crise sur le système décentralisé des finances publiques au Canada—Vastes transports de revenus entre les diverses régions par le gouvernement fédéral

Le trait le plus marquant, peut-être, de la grande crise au Canada a résidé dans l'énormité du fardeau imposé au régime des finances publiques. L'importance de ces exigences avait des rapports étroits avec la nature de l'économie, la répartition des pouvoirs et des responsabilités selon la constitution ainsi qu'avec le programme du Dominion en matière économique. Il faut souligner, dès le début, que la nature même de l'économie devait inévitablement poser de graves problèmes à l'égard des finances publiques, en dépit du programme d'action adopté en matière économique. A cause du fléchissement des prix à l'exportation, de l'organisation qui en découla dans nos relations commerciales avec l'étranger, de l'alourdissement du fardeau déjà difficile à porter de nos dettes extérieures et de l'effondrement que subirent les valeurs de placement, on ne put éviter l'abaissement prononcé du véritable revenu national. La façon dont cette réduction se répartit entre les régions, les industries, les catégories sociales et les groupes d'ouvriers n'en fut pas moins d'une haute signification, vu surtout la forme fédérative de l'Etat chez nous. Quand le pays est divisé en un certain nombre de parties offrant chacune des caractéristiques économiques distinctes et relevant chacune d'un gouvernement autonome chargé de diriger les services dispendieux de l'administration en son territoire, l'incidence de la diminution du revenu total prend une importance considérable. Si la diminution se répartit avec assez d'uniformité, chaque organisme de gouvernement peut probablement supporter les charges ainsi accrues sans en éprouver de trop grandes difficultés. Quand les pertes frappent d'une façon très disproportionnée certaines régions, quelques-unes peuvent maintenir, avec une facilité relative, les finances publiques, tandis que d'autres n'y arriveront pas, d'où graves répercussions sur la structure financière, économique et constitutionnelle du pays tout entier.

L'étude publiée à la partie 2 du présent chapitre, indique nettement les différences dans l'effet du marasme économique sur les diverses régions ou provinces. Grâce à la haute-main qu'il exerçait sur les tarifs et sur le régime monétaire, le gouvernement fédéral avait à sa disposition de puissants moyens de modifier l'inégalité de cette incidence. Cependant les mesures d'économie nationale adop-

tées, qu'elles aient été sages ou non, eu égard aux circonstances, ont été de bien peu d'utilité et, dans certains cas, n'ont fait qu'empirer l'état de choses existant. Comme ces dispositions n'eurent pas pour objet d'assurer une plus grande égalité des pertes, la pression à laquelle était assujéti le régime décentralisé des finances publiques au Canada devint plus marquée. Plus s'accroissait la diminution du revenu, plus augmentaient en conséquence les dépenses publiques dans les provinces les moins favorablement situées, plus rapidement aussi les revenus et le crédit s'avéraient ridiculement insuffisants et plus considérable devenait la somme qu'il fallait obtenir du Dominion.

La nature et l'évolution de la crise au Canada entraînèrent inévitablement de la part du gouvernement fédéral le transport de fortes sommes d'une région à une autre ou d'un gouvernement à un autre. Ces transports revêtirent différentes formes: aide à certaines industries particulièrement affectées, assistance aux autorités provinciales pour les fins des secours, aide spéciale à quelques provinces plus gravement aux prises avec les difficultés financières afin de prévenir les défauts de remboursement et de permettre le maintien des services indispensables.

Assistance fédérale à l'industrie—Le lourd fardeau des charges fixes du réseau national; assistance au blé et à la houille

Le gouvernement fédéral aida l'industrie, surtout par les sommes qu'il consacra aux déficits des chemins de fer Nationaux ou à son intervention sur le marché du blé, et par le paiement du transport et d'autres subventions à l'exploitation houillère. Peu de domaines de l'activité eurent plus à souffrir de la crise et des modifications techniques de la période de 1930 que celui du transport ferroviaire. En plus d'atteindre à des proportions que seules motivaient des prévisions très optimistes quant au progrès futur du pays, les chemins de fer canadiens devaient compter, dans une très large mesure, sur les placements et les dépenses d'aménagement considérables que devait entraîner ce progrès. Les causes de la brusque diminution des placements provoquèrent, à la fois, un abaissement subit des recettes et l'augmentation des frais d'entretien d'un outillage excessif. La sécheresse dans l'Ouest canadien et la chute des prix du blé portèrent un coup direct à toute l'armature ferroviaire du Canada. Le tracé de lignes transcontinentales situées uniquement en terre canadienne était fonction de la situation au centre du continent et de la prospérité des

principales régions exportatrices du pays. Lorsque l'insuccès des récoltes et l'accumulation d'énormes excédents invendus abaissèrent le volume des matières premières transportées hors de ces régions, entraînant une diminution subite dans le transport plus rémunérateur pour le retour d'articles ouvrés, c'est alors qu'on sentit tout le poids de ces frais généraux formidables que comportent les longues lignes de chemins de fer reliant des régions improductives. D'un côté, la diminution dans les valeurs de placement, la chute des prix du blé et la sécheresse causaient une diminution fantastique dans le transport en vrac à longue distance, tant à l'aller qu'au retour; de l'autre, la concurrence des camions s'organisait rapidement dans les provinces d'Ontario et de Québec et enlevait rapidement aux chemins de fer le lucratif transport à courte distance. Par suite de ce concours de circonstances défavorables, les recettes des chemins de fer fléchirent de plus de moitié de 1928 à 1933. Dans le même temps, le déficit des chemins de fer Nationaux, que devait combler le gouvernement fédéral, s'éleva à plus de \$60 millions (y compris l'intérêt sur les placements et les avances de l'Etat), chiffre qui représentait deux fois la part assumée par le Dominion dans les frais de secours durant la dernière année de cette période.

Les chemins de fer ne purent obvier à l'affaiblissement de leurs recettes par un relèvement de leurs tarifs. Il n'aurait pas été bon, quant au revenu national, d'en agir ainsi. De fait, d'aucuns soutiennent fermement que le programme économique du Dominion aurait dû comporter certaines diminutions dans les taux de transport afin d'amoindrir les effets de la crise sur les groupes exposés. Toutefois, bien que ne fussent pas modifiés sensiblement les tarifs de transport, le fardeau imposé aux contribuables augmenta rapidement. Au cours de la période 1932-34, le Dominion paya presque 40 p. 100 des frais de transport pour l'ensemble des marchandises voiturées par les chemins de fer Nationaux du Canada. Les sommes ainsi dépensées par les contribuables constituèrent un transport plutôt aux détenteurs de titres qu'aux usagers. Dans le cas du chemin de fer Pacifique-Canadien et des chemins de fer possédés par des particuliers dans les autres pays, les pertes résultant de la crise atteignirent surtout les détenteurs de titres. Sous le régime de l'étatisation, un tel déplacement des pertes n'est pas possible. Le Canada a abandonné la souplesse du régime de la propriété privée lui préférant celui des garanties du gouvernement et de l'étatisation afin d'édifier une nation unie et économiquement complète, puis de stimuler les progrès

dans toutes les parties du pays. Cette façon d'agir, s'ajoutant aux erreurs du passé, transforma d'énormes frais généraux de transport en d'inévitables frais fixes à la charge de l'Etat. Ce fut là un des plus importants parmi les nombreux éléments immuables qui ont considérablement augmenté les difficultés de la mise au point nécessitée par la crise mondiale.

TABLEAU 55.—DÉPENSES DU DOMINION AU CHAPITRE DES TRANSPORTS
COMPTÉ COURANT, 1928-1937
(en milliers de dollars)

	Déficit des chemins de fer Nationaux ^(a)	Ports, paquebots et marine	Canaux et autres moyens de transport	Total pour les transports	Pourcentage du total des revenus courants du Dominion
					p. 100
1928.....	47,788	9,627	15,295	72,710	16.2
1929.....	64,487	11,574	17,554	93,615	21.7
1930.....	86,542	11,044	20,191	117,777	34.1
1931.....	112,186	10,237	14,747	137,170	42.3
1932.....	112,807	8,531	10,377	131,715	44.1
1933.....	109,234	8,419	9,327	126,980	40.6
1934.....	91,160	9,222	10,780	111,162	31.8
1935.....	92,414	10,262	11,960	114,636	31.7
1936.....	71,868	9,115	11,528	92,511	20.9
1937.....	67,635	9,584	11,468	88,687	17.7

^(a) Y compris l'intérêt sur les placements et les avances du gouvernement.

On se rendit bientôt compte de l'état où se trouvait l'agriculture dans l'Ouest. Le gouvernement fédéral, dont le programme économique a peu contribué à amoindrir l'effet de la dépression sur le producteur de blé, entreprit de soulager le sort de celui-ci, grâce aux ressources des finances publiques. Lorsque les prix se mirent à fléchir rapidement, à l'automne de 1930, le Dominion garantit le paiement initial fixé par les syndicats, et un directeur général de l'agence centrale des ventes fut choisi qui avait la confiance du gouvernement et dont la tâche devait consister à écouler l'excédent invendu ainsi que la récolte de 1930. L'année suivante, les syndicats procédant par contrats furent dissous, et on abandonna la méthode du paiement initial ou prix minimum. Cette année-là (1931), le gouvernement fédéral versa une prime de 5 cents le boisseau de blé vendu. Il ne renouvela pas cette prime en 1932, la remplaçant par un programme de "stabilisation". Durant toute la période de 1932 jusqu'à septembre 1935, le gouvernement, par l'intermédiaire du directeur général de l'agence centrale de ventes, se livra à de considérables achats à terme à la Bourse de Winnipeg afin de maintenir ou de hausser le prix du marché libre où les cultivateurs vendaient leur blé. Bien que ces mesures eussent parfois pour effet de maintenir le blé canadien au-

dessus des prix internationaux de mêmes catégories, elles ne l'empêchèrent pas, cependant, de descendre à des niveaux désastreusement bas. Il était bien téméraire de vouloir "stabiliser" la valeur de la principale exportation du Canada sur un marché mondial de plus en plus ferme. L'accumulation des stocks invendus, à la charge de l'Etat, prit des proportions si considérables qu'elle constituait un risque de plus en plus hasardeux pour le contribuable. Quand on créa la Commission du blé à l'automne de 1935 et qu'on abandonna les opérations de "stabilisation", l'Etat était en possession d'environ 205

ble. On inaugura, en 1928, un régime de subventions destinées à faciliter le transport de notre charbon vers le centre du pays, mais les effets de cette politique ne se sont fait sentir qu'à partir de 1930. Ces subventions, en même temps que les primes que l'on commença à verser, entre 1930 et 1932, à la houille canadienne servant à la fabrication du coke, facilitèrent de beaucoup l'écoulement de ce produit. En 1936, le montant des subventions accordées aux houillères de la Nouvelle-Ecosse s'élevait à environ 15 p. 100 du total des salaires versés par ces entreprises.

TABLEAU 56.—TOTAL DES SECOURS ET DES AUTRES DÉPENSES RELATIVES AU BIEN-ÊTRE PUBLIC
(en millions de dollars)

	Secours ^(a)	Pensions de vieillesse	Autres dépenses relatives au bien-être public				Total des secours et autres dépenses relatives au bien-être public	Pourcentage par rapport au rev. nat. p. 100
			Dom.	Prov. ^(b)	Mun.	Total		
1928.....	—	1.9	6.2	21.3	24.5	52.0	53.9	1.2
1929.....	—	3.5	6.7	22.8	26.4	55.9	59.4	1.3
1930.....	18.4	11.8	7.6	24.4	28.3	60.3	90.5	2.2
1931.....	96.5	16.2	6.4	24.7	28.5	59.6	172.3	4.9
1932.....	95.0	16.4	5.6	24.7	28.6	58.9	170.3	6.0
1033.....	97.9	16.7	5.4	23.8	28.9	58.1	172.7	6.6
1934.....	158.5	20.0	5.3	26.5	30.8	62.6	241.1	8.4
1935.....	172.9	22.8	6.2	26.5	32.7	65.4	261.1	8.4
1936.....	160.3	29.6	6.6	28.5	35.4	70.5	260.4	7.6
1937.....	165.1	38.9	6.8	34.8	35.6	77.2	281.2	7.3

^(a) Y compris l'aide à l'agriculture, l'assistance directe ou sous forme de travaux publics, et les secours divers.

^(b) Moins les remboursements des municipalités.

millions de boisseaux de blé. Toutefois, la continuation de la sécheresse dans l'Amérique septentrionale, la récolte déficitaire de l'Argentine, et la restauration économique de l'univers amenèrent une hausse notable des prix l'année suivante, et la Commission du blé se vit en état de vendre tout l'excédent invendu, en assez peu de temps, réalisant un infime profit net pour l'Etat. Le minimum des prix fixé par la Commission pour les récoltes de 1935 et 1936 causa une perte de l'ordre de 12 millions de dollars.

Bien que la politique du gouvernement touchant la vente du blé au cours de la dépression comportât de graves dangers, elle coûta relativement peu au contribuable, soit en définitive un total d'environ 20 millions de dollars (y compris la prime de 5 cents) de 1930 à 1937, c'est-à-dire, en moyenne, moins de 1 cent par boisseau. L'assistance de l'Etat n'amortit pas sensiblement l'effet désastreux de la dépression sur les agriculteurs des Prairies.

L'aide financière accordée à l'industrie de la houille par le gouvernement fédéral fut considéra-

Assistance fédérale aux provinces—Revenus des provinces et des municipalités désespérément insuffisants pour couvrir le coût des secours

Ces subventions fédérales à l'industrie n'apportèrent qu'une solution partielle aux problèmes auxquels la grande inégalité des effets de la crise donna lieu. L'indigence des producteurs de blé, la mise à pied d'un grand nombre de salariés par suite de l'effondrement des valeurs de placement, la fermeture de marchés extérieurs et le dépérissement de notre industrie de fabrication, exigeaient d'autres mesures remédiatrices. Jamais le problème du chômage ne s'était posé, au Canada, d'une façon aussi grave. Au cours des précédentes périodes de crise économique, l'indépendance et la solidarité des familles, l'établissement de nouveaux foyers sur les terres encore vierges, le fléchissement de l'immigration et le relèvement de l'émigration aux Etats-Unis, avaient ordinairement eu raison du chômage et de la misère. En 1930, cependant, ces facteurs

d'indépendance et ces moyens de réhabilitation étaient presque tous disparus. L'on comptait par milliers les personnes qui paraissaient dépendre entièrement, pour leur subsistance, de l'assistance publique. Pour en solder le coût on dut effectuer, par le moyen d'impôts et d'emprunts de l'Etat, d'importants transports de revenu des personnes employées aux chômeurs, et d'une région à l'autre du pays.

En vertu de la constitution, il incombait aux provinces de secourir les chômeurs, bien que l'on reconnût, de façon générale, la responsabilité primordiale des municipalités à cet égard. On s'était rarement vu obligé, avant la dernière crise, d'établir une distinction entre le chômage périodique en masse et les "secours aux indigents". Les con-

venir en aide aux chômeurs concentrés chez eux sans amener la ruine complète des propriétaires fonciers. Mais, même si l'on avait réparti les responsabilités à l'égard des chômeurs entre les différentes municipalités, il aurait fallu augmenter les impôts fonciers de 50 p. 100, ce qui était absolument impossible.

Seuls les recettes et les moyens de crédit plus considérables dont disposaient le Dominion et les provinces permettaient de faire face aux frais des secours. Cependant, les ressources des gouvernements provinciaux étaient insuffisantes par elles-mêmes. Pendant toute la période 1931-1937, les dépenses d'assistance s'établissaient à plus de 25 p. 100 des recettes globales des municipalités et des provinces. Dans presque chaque province, au dé-

TABLEAU 57.—MONTANT DES SECOURS GREVANT LES PROVINCES ET LES MUNICIPALITÉS 1930-1937
(en millions de dollars)

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Total des recettes courantes des municipalités et des provinces	492	479	480	479	484	508	530	558
Total des dépenses courantes des municipalités et des provinces ^(a) sauf les secours	491	492	490	479	482	485	483	514
Excédent applicable aux secours ou déficit	1	13	10	—	2	23	47	44
Total des secours versés par les organismes municipaux et provinciaux	17	92	92	90	141	134	134	152
Insuffisance des recettes municipales et provinciales	16	105	102	90	139	111	87	108
Moins la partie des secours acquittée par le Dominion	3	34	34	28	43	41	52	55
Déficit des municipalités et des provinces	13	71	68	62	96	70	35	53

^(a) Y compris versements aux fonds d'amortissement et les remboursements de dettes des municipalités.

ditions qui sévirent à partir de 1930 ne tardèrent pas à démontrer qu'il était impossible, dans la pratique, de s'en tenir rigoureusement à de tels principes. De façon générale, le chômage frappait deux catégories tout à fait différentes de la population: d'un côté, les producteurs de blé des Prairies, affligés par la sécheresse et des prix désastreux; de l'autre, les salariés sans travail, qui tendaient à se concentrer dans les grandes agglomérations urbaines ou les villes à industrie unique. On conçoit facilement qu'il était inutile de chercher à régler l'un ou l'autre aspect du problème en rejetant la responsabilité sur l'autorité locale. Les municipalités situées dans la zone de sécheresse et dont toutes les sources de revenus étaient tarées, ne pouvaient plus défrayer le coût des services essentiels, encore moins verser des sommes considérables à l'exploitation agricole. Un grand nombre de centres urbains n'auraient pu prélever de nouveaux impôts afin de

but des années de la période de 1930, ces recettes n'avaient pas suffi à répondre aux besoins ordinaires. Il existait des déficits inquiétants avant même qu'on eût affecté quoi que ce soit aux secours. Dans aucune province, en quelque année postérieure à 1930, les recettes des municipalités et de la province, déduction faite des dépenses attribuables aux services ordinaires, ne suffirent à défrayer le coût total des secours. Les montants qu'il aurait fallu emprunter pour faire face à toutes les autres exigences eussent mis en faillite la plupart des provinces et des municipalités du pays.

Les dépenses de secours dépassent d'une façon désespérante les ressources financières des provinces et des municipalités. Pendant la période de huit années, les recettes municipales et provinciales étaient inférieures de plus de 705 millions au montant global des frais de secours et des dépenses courantes. En face de tels faits, les provinces ne

pouvaient s'en tenir strictement à leurs obligations traditionnelles et constitutionnelles en matière de bien-être public et d'aide aux chômeurs. Il devenait essentiel que le Dominion prêtât son appui, fort du pouvoir qu'il a d'emprunter moyennant la garantie d'impôts perçus de toute la nation. Comme la situation devenait pressante en 1930, le Dominion commença de conclure les accords temporaires d'aide financière aux provinces qu'il renouvela pendant toute la crise. Les provinces (et leurs municipalités) s'en tinrent pour la forme à leur obligation constitutionnelle. Le Dominion entreprit de venir en aide aux provinces simplement à cause de la "situation extraordinaire" qui régnait et parce que le problème était "devenu si général... qu'il constituait une question d'intérêt national". Les obligations relatives à l'administration des fonds et aux programmes de secours incombaient toujours aux provinces et aux municipalités. Sauf ses propres entreprises de travaux publics et les secours qu'il accordait aux chômeurs célibataires nomades, le Dominion ne faisait que consentir des subventions d'appoint pour aider à défrayer les dépenses d'autres gouvernements. De cette façon, l'autorité fédérale prenait à son compte environ 40 p. 100 du total des secours pendant la période 1930-1937. Il prêtait en outre 106 millions de dollars aux quatre provinces de l'Ouest pour les mettre en mesure d'acquitter leur part des dépenses.

La constitution des fonds nécessaires aux secours, qui montaient d'une façon marquée, aurait déjà présenté de grandes difficultés si les frais avaient

été répartis uniformément entre les diverses parties du pays. Cependant, les variations extrêmes qui se présentèrent aggravèrent considérablement cet état de choses. Les fortes divergences et l'ampleur que prenait la crise dans les diverses régions entraînaient par conséquent des variations marquées dans l'importance des dépenses de secours et d'autres services sociaux qui pesaient sur les diverses provinces.

Le coût des secours dans chacune des provinces variait naturellement en raison inverse de sa capacité à le défrayer. Dans l'Ouest canadien, où les recettes tombèrent le plus rapidement, le coût des secours était relativement le plus élevé. Le fardeau des dépenses dans la province la plus atteinte, c'est-à-dire la Saskatchewan, était à peu près cinq fois plus fort que dans les provinces les moins touchées, soit les provinces Maritimes et Ontario. Les dépenses globales de secours pendant la période de huit années ont atteint, pour la première province mentionnée, près des deux tiers des recettes globales des municipalités et de la province, comparativement à un cinquième environ pour le dernier groupe. Les ressources locales ne pouvaient parer entièrement à des dépenses présentant des variations de volume si fortes. Le Dominion n'avait qu'à venir en aide aux provinces en général, mais il devait aider certaines provinces plus que d'autres. Il fallait pour cela faire jouer les pouvoirs d'emprunter sur la garantie d'impôts frappant l'ensemble de la nation pour effectuer le transport de recettes d'une région à une autre. Plus accusées étaient les différences dans les effets de la crise et plus net l'insuccès à faire servir la politique économique d'ordre national à réduire ces différences, plus importants aussi devaient être les transports à effectuer.

Nous allons maintenant considérer la situation financière qui fut créée dans chaque province.

Ile du Prince-Édouard

Les dépenses de secours dans l'Ile du Prince-Édouard, la plus rurale des provinces canadiennes, étaient relativement minimes. Il ne s'y trouvait pas de vastes industries ou de grands centres urbains où le chômage en masse pouvait se produire. L'indépendance de la famille rurale était encore une des caractéristiques importantes de l'économie, de sorte que le coût par habitant de l'assistance-chômage était le plus bas au Canada. Plus des quatre cinquièmes des dépenses encourues à cette fin étaient consacrées à des travaux publics plutôt qu'aux secours directs. Ces dépenses représentent un effort en vue d'utiliser la main-d'œuvre oisive pour fournir

TABLEAU 58.—DIFFÉRENCES DANS LES SECOURS VERSÉS PAR LES DIVERSES PROVINCES, 1930-1937

	Rapports des dépenses globales de secours aux recettes globales des provinces	
	Importance relative des dépenses— Chiffre indice des rapports Moyenne nationale = 100	Pourcentages ^(a)
		p. 100
Saskatchewan.....	367	13.3
Manitoba.....	115	4.2
Colombie-Britannique.....	100	3.6
Alberta.....	100	3.6
Toutes les provinces—Moyenne nationale...	100	3.6
Québec.....	90	3.2
Ile du Prince-Édouard.....	76	2.8
Ontario.....	76	2.7
Nouvelle-Ecosse.....	70	2.5
Nouveau-Brunswick.....	67	2.4

^(a) Pourcentage des dépenses globales de secours dans la province par rapport aux recettes globales de la province.

TABLEAU 59.—ILE DU PRINCE-ÉDOUARD—MONTANT DES SECOURS ET ÉTAT DES FINANCES
MUNICIPALES ET PROVINCIALES, 1930-1937

(en millions de dollars)

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Total des recettes courantes des municipalités et de la province..	1.58	1.56	1.63	1.64	1.67	1.79	1.95	2.06
Total des dépenses courantes des municipalités et de la province, ^(a) sauf les secours.....	1.55	1.79	1.58	1.61	1.76	1.97	1.76	1.92
Excédent applicable aux secours ou déficit.....	.03	.23	.05	.03	.09	.18	.19	.14
Total des secours versés par les organismes municipaux et provinciaux.....	.03	.32	.24	.06	.41	.94	.62	.58
Insuffisance des recettes municipales et provinciales.....	—	.55	.19	.03	.50	1.12	.43	.44
Moins la partie des secours acquittée par le Dominion.....	.02	.18	.05	.02	.22	.29	.32	.18
Déficit ou excédent des municipalités de la province.....	.02	.37	.14	.01	.28	.83	.11	.26

^(a) Y compris versements aux fonds d'amortissement et les remboursements de dettes des municipalités.

des services à la collectivité plutôt qu'une entreprise inévitable destinée au soulagement de la misère. Bien que le total en ait été faible comparativement au reste du pays, il a quand même grevé lourdement les finances de la province qui n'avait ni fortes recettes ni grandes richesses accumulées. Presque toute la part des frais d'assistance de la province et des municipalités provenait d'emprunts, ce qui augmentait de près de la moitié les dettes publiques contractées pendant la période 1930-1937. Cet accroissement du fardeau permanent comprima fortement les maigres sources de revenus.

Nouvelle-Écosse

Bien que le prix des marchandises exportables de la Nouvelle-Écosse eût subi une chute marquée, le fardeau de l'assistance était relativement faible. La nature de l'économie empêcha la misère de prendre l'ampleur qu'elle avait dans d'autres parties du Canada. Les industries d'exportation se composaient largement de petites entreprises particulières appartenant à des pêcheurs, des cultivateurs et des exploitants forestiers qui conservaient un assez haut degré d'indépendance. Quand les prix fléchirent, ils durent réduire fortement leur niveau d'existence, mais ils ne manquèrent pas complètement de nourriture ni de logement. A part les industries charbonnière et métallurgique, il n'existait pas d'importantes concentrations industrielles. Les relèvements du tarif douanier et les subventions accordées par le Dominion pour le transport de la houille contribuèrent considérablement à maintenir l'embauchage dans les aciéries et les

houillères. Aussi bien le chômage ne s'y généralisa pas au point de poser un problème grave ou prolongé. Quoi qu'il en soit, un grand nombre d'habitants des villes et de la campagne, qui réussissaient d'une manière ou d'une autre à assurer leur subsistance, ne purent tout de même obtenir des emplois satisfaisants. Un grand nombre d'entre eux réussirent tout juste à subsister. L'immigration, qui avait constitué dans le passé un important débouché pour les marchandises, avait considérablement diminué. Il n'y avait pas suffisamment d'emplois pour la population croissante. C'est ainsi que dans la Nouvelle-Écosse le principal problème fut de trouver des emplois permanents plutôt que de remédier à un état de choses temporaire. Les autorités provinciales entreprirent des travaux intensifs de voirie dans le double espoir de procurer des emplois immédiats et de drainer de nouvelles ressources vers le régime en encourageant le tourisme et en réduisant les frais de transport. Au cours de la période de huit années, 1930 à 1937, le chiffre des capitaux immobilisés dans la voirie fut près de quatre fois aussi fort que l'ensemble des dépenses de tous les gouvernements pour fins de secours. Les dépenses de secours n'augmentèrent que de 2 millions la dette provinciale, tandis que l'établissement de routes y ajouta plus de 30 millions de dollars. La province profita de l'état favorable de son crédit, des taux peu élevés de l'intérêt et de l'inoccupation de la main-d'œuvre pour entreprendre des aménagements qui, croyait-elle, stimuleraient le progrès économique. Que les routes contribuent fortement ou non à aplanir un certain nombre des difficultés plus ou moins permanentes

TABLEAU 60.—NOUVELLE-ÉCOSSE—MONTANT DES SECOURS ET ÉTAT DES FINANCES
MUNICIPALES ET PROVINCIALES, 1930-1937
(en millions de dollars)

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Total des recettes courantes des municipalités et de la province..	15.2	16.0	15.7	14.9	15.9	18.3	18.7	19.3
Total des dépenses courantes des municipalités et de la province, ^(a) sauf les secours.....	15.0	15.7	15.5	16.0	16.6	18.6	17.3	18.2
Excédent applicable aux secours ou déficit.....	.2	.3	.2	1.1	.7	.3	1.4	1.1
Total des secours versés par les organismes municipaux et provinciaux.....	.1	2.6	3.8	3.2	2.4	3.0	2.7	2.6
Insuffisance ou excédent des recettes municipales et pro- vinciales.....	.1	2.3	3.6	4.3	3.1	3.3	1.3	1.5
Moins la partie des secours acquittée par le Dominion.....	.1	.9	1.4	1.1	.8	1.3	1.3	.7
Déficit ou excédent des municipalités et de la province.....	.2	1.4	2.2	3.2	2.3	2.0	—	.8
Dépenses de la voirie imputables sur le capital et non comprises dans les secours	1.9	1.3	.5	1.8	1.1	4.4	5.5	7.8

^(a) Y compris versements aux fonds d'amortissement et les remboursements de dettes des municipalités.

de cette région, elles n'en ont pas moins compliqué davantage le problème des finances provinciales. Les sources limitées du revenu de la province ne peuvent pas suffire à l'acquittement des énormes frais obligatoires d'une forte dette absolue.

Nouveau-Brunswick

Le Nouveau-Brunswick se trouvait à peu près dans les mêmes conditions que la Nouvelle-Ecosse. Les industries forestières et agricoles qui dominaient

l'économie du Nouveau-Brunswick facilitaient singulièrement l'embauchage et l'indépendance. Nombre de fermiers et d'ouvriers tiraient une source de revenus de la vente du bois de pulpe aux moulins de pulpe et de papier qui ne cessèrent de fonctionner à plein rendement durant la crise. La préférence britannique résultant des accords commerciaux avec l'Empire eut pour effet d'activer grandement la production du bois après 1933. Les prix des produits de la ferme et les gages de ceux qui travail-

TABLEAU 61.—NOUVEAU-BRUNSWICK—MONTANT DES SECOURS ET ÉTAT DES FINANCES MUNICIPALES
ET PROVINCIALES, 1930-1937
(en millions de dollars)

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Total des recettes courantes des municipalités et de la province..	12.0	11.7	11.3	11.0	11.4	12.1	12.8	14.1
Total des dépenses courantes des municipalités et de la province, ^(a) sauf les secours.....	12.0	11.4	11.3	11.2	11.4	12.1	12.3	12.9
Excédent applicable aux secours ou déficit	—	.3	—	.2	—	—	.5	1.2
Total des secours versés par les organismes municipaux et provinciaux.....	.3	2.6	.5	1.9	1.3	2.4	2.5	1.5
Insuffisance des recettes municipales et provinciales.....	.3	2.3	.5	2.1	1.3	2.4	2.0	.3
Moins la partie des secours acquittée par le Dominion.....	.3	.7	.4	.6	.4	1.1	.9	.6
Déficit ou excédent des municipalités et de la province.....	—	1.6	.1	1.5	.9	1.3	1.1	.3
Dépenses de la voirie imputables sur le capital et non comprises dans les secours	6.6	2.3	1.6	.3	.7	3.9	3.1	9.1

^(a) Y compris versements aux fonds d'amortissement et les remboursements de dettes des municipalités.

laient dans le bois étaient tragiquement bas, mais n'empêche que presque chacun pouvait trouver un moyen de subsistance, ce qui eut pour effet de réduire grandement l'assistance du gouvernement. Le fait nouveau le plus important à l'égard des finances de la province au cours de la crise résida, au Nouveau-Brunswick comme en Nouvelle-Ecosse, dans les immobilisations considérables au chapitre de la voirie. Toutefois, l'échelle des dépenses relatives à l'économie y fut bien plus élevée. Les finances de cette province se trouvèrent donc dans une situation encore plus précaire. En 1937, le chiffre de la dette par habitant due à l'établissement de routes dépassait d'un tiers, au Nouveau-Brunswick, celui de toute autre province. Cette année-là, les charges nettes de la dette, dont environ les neuf dixièmes étaient attribuables à la voirie, absorbèrent 37 p. 100 des recettes courantes de la province.

Québec

Dans la province de Québec, le problème de l'assistance résidait surtout dans le chômage si généralisé de la région métropolitaine de Montréal. Cette région, qui forme le plus grand centre urbain de tout le pays et contient près de 40 p. 100 de la population de toute la province, dépend dans une large mesure de l'Ouest canadien. Avec ses têtes de lignes ferroviaires, ses aménagements en vue de la navigation, ses usines, ses ressources financières et ses moyens de distribution, Montréal constitue l'entrepôt des industries d'exportation de l'Ouest sur lesquelles repose l'économie transcontinentale. Le brusque fléchissement du pouvoir d'achat de cette

région d'exportation a frappé directement et gravement la ville de Montréal. Seule l'aide de l'Etat permettait de soulager la misère due au chômage qui en a été le résultat. Dans des centres industriels de cette importance, les chômeurs avaient fort peu de chances de se suffire ou de trouver d'autres emplois. Les charges ainsi imposées aux finances de la municipalité et de l'industrie atteignirent donc d'énormes proportions. Le Dominion acquitta moins de 30 p. 100 de ces frais. Les montants que durent payer les organismes administratifs locaux dépassèrent de beaucoup ceux qu'ils pouvaient raisonnablement encaisser sous forme d'impôts, de source provinciale ou municipale, de sorte qu'ils durent emprunter pour ainsi dire presque tout ce dont ils eurent besoin. Le chiffre total des immobilisations du gouvernement provincial pour fins de secours, durant la période 1930-1938, atteignit presque celui auquel s'élevait la dette de la province au commencement de cette période. Les secours furent la principale cause de l'augmentation de la dette municipale de la région métropolitaine de Montréal, de 252 millions à 345 millions de dollars, entre 1930 et 1937. Les municipalités de la province de Québec durent assumer une partie bien plus considérable des dépenses de secours que les autres municipalités du Canada (25 p. 100 dans Québec au regard de 15 p. 100 dans les autres régions). En conséquence, les finances des municipalités de Québec, particulièrement celles de Montréal, se trouvèrent à la fin de la crise dans un état bien inférieur à celui des autres parties du pays.

Plus de 70 p. 100 de toutes les dépenses, destinées au soulagement du chômage, prirent la forme de secours directs. Au commencement et à la fin de

TABLEAU 62.—QUÉBEC—MONTANT DES SECOURS ET ÉTAT DES FINANCES MUNICIPALES ET PROVINCIALES, 1930-1937
(en millions de dollars)

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Total des recettes courantes des municipalités et de la province..	115.0	111.2	110.4	110.2	116.5	123.4	126.7	141.8
Total des dépenses courantes des municipalités et de la province, ^(a) sauf les secours.....	110.5	110.8	115.8	115.8	117.2	125.5	127.2	136.7
Excédent applicable aux secours, ou déficit	4.5	.4	5.4	5.6	.7	2.1	.5	5.1
Total des secours versés par les organismes municipaux et provinciaux.....	2.0	17.3	18.8	22.2	31.8	26.5	35.4	30.8
Insuffisance ou excédent des recettes municipales et pro- vinciales.....	2.5	16.9	24.2	27.8	32.5	28.6	35.9	25.7
Moins la partie des secours acquittée par le Dominion.....	.3	5.1	5.8	4.7	11.3	7.9	10.4	8.0
Déficit ou excédent des municipalités et de la province.....	2.8	11.8	18.4	23.1	21.2	20.7	25.5	17.7

^(a) Y compris versements aux fonds d'amortissement et les remboursements de dettes des municipalités.

cette période, on affecta des sommes considérables à l'exécution de travaux publics. Ceux-ci, cependant, coûtèrent extrêmement cher en comparaison des autres moyens de soulager la misère. Dans certaines circonstances, il peut être plus économique en définitive de choisir un moment où les ressources sont moins en demande pour établir les aménagements durables dont on a besoin, mais on ne peut obtenir les résultats désirés sans une préparation soignée, des ressources financières suffisantes et la haute main sur le régime monétaire. Les résultats obtenus dans la province de Québec, et aussi en d'autres provinces, démontrèrent que les recettes municipales et provinciales ne peuvent pas acquitter les énormes dépenses que comporte le soulagement du chômage par l'exécution de travaux publics.

Bien que les sommes consacrées à l'assistance, comme on disait alors, eussent atteint des chiffres considérables, elles ne représentaient pas toutes les

crise, qu'ils fussent ou non nécessaires ou motivés, ainsi que les dépenses pour fins de secours, provoquèrent une triple augmentation de la dette provinciale, laquelle s'accrut plus rapidement que dans les autres provinces. De 1930 à 1937 la dette absolue par habitant des municipalités et de la province, jadis la plus faible, devint la plus élevée de tout le pays.

Ontario

En Ontario, le chômage fut en grande partie la conséquence de la diminution dans la production manufacturière et de l'effondrement du marché des valeurs à la fin de la période des années de 1920. Le malaise se fit sentir surtout dans les industries directement tributaires du marché de l'Ouest canadien et dans le bâtiment. La situation prit un aspect grave dans certaines régions industrielles, Windsor et Toronto par exemple, et dans plusieurs petites villes à industrie unique, mais pour la province

TABLEAU 63.—ONTARIO—MONTANT DES SECOURS ET ÉTAT DES FINANCES MUNICIPALES ET PROVINCIALES, 1930-1937
(en millions de dollars)

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Total des recettes courantes des municipalités et de la province..	189.2	188.3	187.8	188.6	185.9	198.3	212.5	216.1
Total des dépenses courantes des municipalités et de la province, ^(a) sauf les secours.....	188.8	189.2	189.3	182.4	185.9	179.0	179.6	195.4
Excédent applicable aux secours ou déficit.....	.4	.9	1.5	6.2	—	19.3	32.9	20.7
Total des secours versés par les organismes municipaux et provinciaux.....	2.4	21.3	33.4	32.4	60.7	54.5	38.5	28.2
Insuffisance ou excédent des recettes municipales et provinciales	2.0	22.2	34.9	26.2	60.7	35.2	5.6	7.5
Moins la partie des secours acquittée par le Dominion.....	1.2	9.4	9.5	11.9	15.5	15.5	15.1	7.4
Déficit ou excédent des municipalités et de la province.....	.8	12.8	25.4	14.3	45.2	19.7	9.5	.1

^(a) Y compris versements aux fonds d'amortissement et les remboursements des dettes des municipalités.

dépenses engagées à cette fin. L'aide fournie par l'Église, qui avait dès longtemps joué un rôle important en assurant les services sociaux dans la province de Québec, réduisit considérablement les frais que durent acquitter les gouvernements. Ajoutons que le gouvernement provincial entreprit l'exécution d'un certain nombre de travaux qui ne furent pas tenus pour des travaux de secours, mais dont le but n'en était pas moins de soulager la misère et de procurer de l'emploi. De 1930 à 1937, la province dépensa 26 millions de dollars pour l'établissement de colons, 54 millions pour la construction de routes et 14 millions en prêts aux cultivateurs. Ces travaux, tous plus ou moins dus à la

dans son ensemble, le problème de l'assistance présentait des difficultés beaucoup moindres que dans certaines autres parties du pays. Les frais de chômage représentèrent, en tout, 19 p. 100 des recettes municipales ou provinciales, comparativement à 27 p. 100 dans le reste du Canada. Il était relativement facile pour le gouvernement ontarien d'augmenter ses recettes puisque la majeure partie des gros revenus et des grandes richesses, tant des individus que des sociétés, se trouvait concentrée sur son territoire. La province était le centre de l'industrie la plus progressive du pays, celle de l'extraction de l'or, qui offrait directement et indirectement de nombreux débouchés à la main-d'œuvre et de nou-

velles sources de revenus à la province. Le total des revenus des municipalités et de la province ne fléchit que légèrement de 1930 à 1934 et augmenta sensiblement par la suite. A partir de 1934, la province et les municipalités se virent en mesure de défrayer une partie importante du coût des secours à même leurs recettes courantes. Nulle part au Canada, à l'exception des provinces Maritimes, le chiffre, par habitant, des frais capitalisés des secours ne resta à un aussi bas niveau qu'en Ontario. La dette de la province et des municipalités augmenta de 18 p. 100 alors que l'augmentation atteignit 40 p. 100 dans le reste du Canada. Obérées par le coût de l'assistance aux chômeurs, certaines municipalités ne purent, il est vrai, honorer leurs obligations, mais, dans l'ensemble, les dettes municipales de cette province diminuèrent de 13 p. 100 au cours de la période.

Le pourcentage des frais de secours représenté par des travaux publics dépasse en Ontario (36 p. 100) celui de n'importe quelle autre province, à l'exception des provinces Maritimes. La mise en valeur rapide des régions septentrionales offrait des occasions plus propices à l'exécution de travaux utiles que partout ailleurs. Il faut attribuer aussi cet état de choses aux ressources relativement plus considérables de la province en fait de revenus et de crédit.

Manitoba

Au point de vue de la gravité du problème de l'assistance-chômage, le Manitoba vient immédia-

tement après la Saskatchewan; de 80 à 90 p. 100 des sommes dépensées en cette province le furent dans la région métropolitaine de Winnipeg. La crise en cette région ne résultait que dans une faible mesure de l'état de choses existant dans la province. La sécheresse comptait pour peu, et, toute proportion gardée, l'agriculture joue là un rôle bien moins important que dans les deux autres provinces des Prairies. La prospérité de Winnipeg dépend directement de l'imposant volume d'échanges qui se fait entre l'Est et les immenses champs de blé de l'Ouest, situés pour la plupart en dehors des limites de la province. Quand le volume de ce commerce fléchit subitement, par suite de l'affaissement ruineux dans le cours des produits agricoles et de plusieurs périodes consécutives de sécheresse sans précédent, près de 40 p. 100 de la population manitobaine se vit privée d'à peu près tout moyen de subsistance. Le problème du chômage s'augmenta encore du rassemblement des chômeurs de toute la région des Prairies. En temps ordinaire, la ville de Winnipeg renferme un grand nombre d'ouvriers, et bon nombre de producteurs de blé y vont embaucher la main-d'œuvre dont ils ont besoin pour les travaux saisonniers. Quand les emplois vinrent à manquer, ces ouvriers s'inscrivirent à l'administration des secours. Cette armée de réserve de l'industrie fromentière chargea ainsi d'une bonne partie de ses difficultés la ville de Winnipeg qui, pourtant, n'était aucunement responsable de son malheur.

Les revenus provinciaux et municipaux n'offraient aucun excédent où puiser pour faire face aux dépen-

TABLEAU 64.—MANITOBA—MONTANT DES SECOURS ET ÉTAT DES FINANCES MUNICIPALES ET PROVINCIALES, 1930-1937
(en millions de dollars)

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Total des recettes courantes des municipalités et de la province...	34.5	32.8	33.7	35.1	34.7	34.1	34.3	35.4
Total des dépenses courantes des municipalités et de la province, ^(a) sauf les secours.....	34.3	34.7	35.9	34.6	32.8	32.1	31.1	31.4
Excédent applicable aux secours ou déficit.....	.2	1.9	2.2	.5	1.9	2.0	3.2	4.0
Total des secours versés par les organismes municipaux et provinciaux.....	1.6	8.6	7.4	7.1	7.5	9.8	12.2	9.8
Insuffisance des recettes municipales et provinciales.....	1.4	10.5	9.6	6.6	5.6	7.8	9.0	5.8
Moins la partie des secours acquittée par le Dominion.....	.3	3.3	2.8	2.5	2.2	3.3	5.1	3.5
Déficit des municipalités et de la province.....	1.1	7.2	6.8	4.1	3.4	4.5	3.9	2.3
Prêts fédéraux à la province pour fins de secours et fins générales ^(*)	—	2.9	1.6	1.2	4.4	4.2	4.9	2.7

^(a) Y compris versements aux fonds d'amortissement et les remboursements des dettes des municipalités.

^(*) En 1937, le Dominion bifia de ces prêts la somme de \$805,000.

ses rapidement croissantes du chômage. De 1931 à 1933, la province releva considérablement les charges fiscales, prélevant même une taxe sur les salaires, de sorte que le niveau des impôts y dépassa celui de toute autre province du Canada. Toutefois, les recettes provenant de ces nouveaux impôts ne réussissaient qu'à compenser la diminution des autres recettes provinciales et municipales. Il fallut recourir à l'emprunt pour la plus forte partie des dépenses. En 1932, le crédit de la province et des municipalités était épuisé et la plupart des petites municipalités de la région de Winnipeg avaient dû manquer à leurs obligations. A partir de cette date, les fonds né-

Saskatchewan

Les plus grandes difficultés économiques qu'eut à supporter le Canada durant la période des années de 1930, lui vinrent de la crise universelle et de la sécheresse qui atteignit l'industrie fromentière de la Saskatchewan. Cette industrie, sur laquelle étaient surtout fondées l'interdépendance et la coordination économique des diverses parties du pays, eut à faire face au pire concours de circonstances de son histoire. Si les répercussions de cet état de choses s'avèrent graves et profondes dans les autres parties du pays, la situation en Saskatchewan fut rien moins que désastreuse. Au point de vue économique, cette région était la plus vulnérable au Canada; aucune

TABLEAU 65.—SASKATCHEWAN—MONTANT DES SECOURS ET ÉTAT DES FINANCES MUNICIPALES ET PROVINCIALES, 1930-1937
(en millions de dollars)

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Total des recettes courantes des municipalités et de la province..	41.5	37.9	39.4	38.7	36.5	36.8	35.4	38.3
Total des dépenses courantes des municipalités et de la province, ^(a) sauf les secours.....	43.0	41.0	39.4	38.5	38.1	37.6	35.7	36.7
Excédent applicable aux secours, ou déficit	1.5	3.1	—	.2	1.6	.8	.3	1.6
Total des secours versés par les organismes municipaux et provinciaux.....	5.9	24.0	13.2	10.3	21.1	18.6	22.7	62.3
Insuffisance des recettes municipales et provinciales.....	7.4	27.1	13.2	10.1	22.7	19.4	23.0	60.7
Moins la part des secours acquittée par le Dominion.....	.5	7.9	7.1	2.4	8.0	7.2	11.3	27.5
Déficit des municipalités et de la province.....	6.9	19.2	6.1	7.7	14.7	12.2	11.7	33.2
Prêts fédéraux à la province pour fins de secours et fins générales ^(*)	—	11.5	5.3	3.1	13.5	11.1	6.1	11.5
Emprunts bancaires pour graines de semence, garantis par le Dominion.....	—	—	—	—	—	—	2.6	15.0

^(a) Y compris versements aux fonds d'amortissement et les remboursements des dettes des municipalités.

^(*) En 1937, le Dominion biffa de ces prêts 17.7 millions de dollars.

cessaires aux secours imputables sur le capital ainsi qu'aux déficits courants ne pouvaient provenir que d'emprunts consentis par le Dominion à la province. Celle-ci, à son tour, prêtait aux municipalités. De même, pendant plusieurs années, les obligations de la province arrivant à maturité durent être honorées au moyen d'avances du Dominion. A la fin de 1937, la somme due au gouvernement fédéral s'élevait à 22 millions de dollars, soit près d'un cinquième de toute la dette provinciale. De plus, le Dominion avait garanti aux banques des prêts de l'ordre de 12 millions de dollars. Les municipalités devaient à la province 4 millions de dollars.

autre province n'était au même point à la merci des fluctuations du marché d'exportation. Nulle part ailleurs, la production n'était aussi sujette aux caprices du climat.

Le cours ruineux des prix et la sécheresse se partagent à peu près également les responsabilités de ce désastre. Les forces qui ont rendu la crise si grave s'acharnèrent tout spécialement sur le blé. Les programmes d'action adoptés par le Dominion à l'égard de l'économie nationale ne firent pratiquement rien pour en atténuer le coup. Le cultivateur se trouvant sans défense, les forces mondiales adverses entraînent les prix des produits agricoles à un niveau qui correspond, dans la période de 1930 à

1935, à moins de la moitié du prix moyen de la décade de 1920 à 1930. Vu le coût de revient élevé de l'agriculture dans l'Ouest canadien, un tel fléchissement des cours eut suffi à causer de grands embarras, mais, lorsqu'à ces difficultés vint s'ajouter la sécheresse, ce fut un véritable dénuement général et il devint matériellement impossible d'exploiter les terres sans l'assistance de l'Etat.

Les régions touchées par cette suite de récoltes déficitaires représentaient à peu près le quart de toutes les terres arables en exploitation au Canada. Elles renfermaient près de la moitié de la population rurale de la Saskatchewan. En 1931, la moitié; en 1933, 1934 et 1936, le tiers et, en 1937, les deux tiers de la population agricole de la province étaient dans le besoin. Non seulement cette forte proportion de la population vivait de la charité publique, mais l'Etat dut acquitter les frais d'exploitation d'un ou de deux tiers de sa principale industrie d'exportation. C'est ce dernier trait, en particulier, qui différencie l'état de la Saskatchewan de celui des autres provinces. En ces dernières, il s'agissait presque uniquement de fournir de la nourriture, du combustible, des vêtements et un abri aux chômeurs, tandis qu'en Saskatchewan, la perte de la récolte entraînait pour le producteur de blé la perte non seulement de son moyen de subsistance mais encore celle du capital roulant placé dans cette récolte. Il fallait trouver ce capital roulant, pour que le cultivateur eût un moyen de recommencer à subvenir à ses besoins. La livraison gratuite, pendant plusieurs années et à des dizaines de mille grandes entreprises agricoles, de graines de semence, de provende et de fourrage, ainsi que d'autres approvisionnements, entraîna des charges financières écrasantes que ne comportait pas le secours aux chômeurs industriels. L'aide à l'agriculture en Saskatchewan (graines de semence, fourrage, etc.) entraîna, à elle seule, de plus fortes dépenses par tête d'habitant que toutes les mesures de secours en leur ensemble dans les autres provinces.

Le coût des secours directs et de l'aide à l'agriculture épuisa complètement les finances de la province et de ses municipalités. De 1930 à 1937, ces frais ne furent jamais moins de 27 p. 100 (1933) de tous les revenus provinciaux et municipaux; ils atteignirent même 163 p. 100 de ces revenus en 1937. Pour toute la période, les frais de secours se chiffèrent par 60 p. 100 (comparativement à 21 p. 100 dans le reste du pays) de toutes les recettes ordinaires de la province et de ses municipalités. Malgré l'imposition de nouvelles taxes et l'augmentation des impôts en vigueur, il était impossible de maintenir les recettes à un niveau suffisant pour

assurer le bon fonctionnement des services ordinaires et encore moins de contribuer quoi que ce soit aux frais de secours. Il était évidemment impossible de défrayer une partie tant soit peu considérable de ces frais à même les impôts locaux alors que, pour cette période de huit années, le coût total de cette assistance dépassait le revenu net en espèces de toutes les fermes de la province.

TABLEAU 66.—DÉPENSES DE SECOURS DANS LA SASKATCHEWAN ET LE RESTE DU CANADA

—	Dépenses totales de secours, 1930-1937	
	Saskatchewan	Autres provinces
Pourcentage du revenu total.....	13·6	3·1
Pourcentage des recettes courantes des municipalités et des provinces.....	60·5	20·1
Par tête (dollars).....	196	76

En 1929 et 1930, le centre et le midi central de la province ont sérieusement souffert de la sécheresse. La plus grande partie des dépenses relatives à l'aide aux agriculteurs a été défrayée par les municipalités, qui ont réalisé l'argent nécessaire au moyen d'emprunts bancaires garantis par la province. En 1931, lorsque le manque de récoltes se généralisa encore davantage, les municipalités se virent à bout de ressources. Le gouvernement provincial n'était guère en meilleure posture. Durant trente ans, l'expansion de l'industrie du blé en Saskatchewan avait constitué un élément important de la prospérité, de l'accroissement de gros revenus et de l'accumulation de la richesse dans certaines des vieilles régions du Canada. La province ne pouvait, au moyen de taxes ou d'emprunts, jouir du surplus que son industrie avait créé durant la prospérité, afin de se mettre à l'abri dans les années d'adversité. Ce transport de revenus, absolument essentiel pour empêcher la misère générale et la ruine de l'industrie du blé, ne pouvait se réaliser que grâce à la faculté de percevoir des impôts d'ordre national et au pouvoir d'emprunt que possède le Dominion. Après 1930, ce dernier assumait une partie notable des frais de secours. Plusieurs années durant, le gouvernement fédéral se chargea complètement de l'aide à l'agriculture dans les régions de sécheresse. Cependant, la part du fardeau laissée à la province dépassa de beaucoup les ressources de son crédit. Après 1932, l'emprunt lui devint impossible. Comme résultat, le Dominion fournit presque tous les fonds requis pour le secours, en acquittant directement les frais, prêtant à la province et garantissant des prêts bancaires.

La quote-part des frais de secours assumée par le Dominion au compte de la Saskatchewan a dépassé celle de toute autre province: soit la moitié, comparativement à un tiers dans le reste du pays. Les prêts directs ou garantis par le Dominion représentèrent 35 p. 100 de tous les secours. La province et les municipalités ne prélevèrent qu'environ 15 p. 100 des fonds requis pour l'assistance. Toutefois, la part du fardeau (50 p. 100) laissée à ces derniers gouvernements entraîna une augmentation considérable de la dette provinciale. Les municipalités, en général, assumèrent moins de 5 p. 100 du coût total (compte tenu des déductions et mises au point subséquentes). Le gouvernement provincial assumait, soit directement ou indirectement, presque toutes les obligations en plus de la part du Dominion. De 1930 à 1937, la dette globale du gouvernement provincial fut plus que doublée. Les trois quarts de cette augmentation étaient attribuables aux secours. En 1929, par tête, la dette absolue de la province de la Saskatchewan était, exception faite de Québec, la plus faible du Canada; elle devint, en 1937, la plus élevée.

Alberta

Le fardeau des secours dans l'Alberta a été, en moyenne, à peu près le même que dans les autres provinces. La dépense, par tête, a été la plus basse au Canada, à l'exception des provinces Maritimes et de Québec. Le total des frais attribuables au chômage et à l'aide agricole dans l'Alberta s'est élevé à un peu plus du quart de ceux de la Saskatchewan et à trois quarts de ceux du Manitoba. Bien que les récoltes aient été déficitaires parfois en cer-

tains coins de la province, la superficie ainsi atteinte a été relativement restreinte. Le rendement moyen du blé à l'acre, de 1930 à 1937, a été presque normal et a excédé de près de 60 p. 100 celui de la Saskatchewan. De plus, grâce aux travaux d'irrigation dans le sud-ouest et à une culture mixte plus intense dans les autres régions, les agriculteurs de l'Alberta ont pu se suffire à eux-mêmes mieux que les producteurs de blé de la Saskatchewan. L'aide aux agriculteurs de l'Alberta, durant cette période de huit ans, s'éleva à \$6,400,000, soit moins du cinquième de ce qu'il en coûta à la Saskatchewan durant la seule année 1937.

Cependant, les bas prix ont eu des résultats plus désastreux qu'ailleurs. Vu la mise en valeur plus récente de l'Alberta, les frais de sa dette fixe étaient relativement plus élevés que dans toute autre province. En outre, les cultivateurs n'avaient pas eu le temps de s'établir aussi bien. Dans ces circonstances, le déclin sérieux dans le prix des produits agricoles a eu une répercussion assez considérable sur l'agriculture et les gouvernements. Le problème que posait la dépression en Alberta tenait plus à la dette et aux frais généraux élevés qu'à la misère généralisée.

Les dépenses de secours en Alberta ont eu pour cause, en majeure partie, le chômage dans les villes, surtout à Calgary et Edmonton. Ces villes dépendaient principalement de la distribution des marchandises et des approvisionnements dans les fermes, et du placement résultant de la colonisation rapide des régions encore vierges. Lorsque la modicité des cours et l'ampleur des frais généraux restreignirent de beaucoup le pouvoir d'achat des cultivateurs et

TABLEAU 67.—ALBERTA—MONTANT DES SECOURS ET ÉTAT DES FINANCES MUNICIPALES ET PROVINCIALES, 1930-1937
(en millions de dollars)

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Total des recettes courantes des municipalités et de la province . .	36.6	34.4	35.5	35.2	36.1	36.3	38.7	39.2
Total des dépenses courantes des municipalités et de la province ^(a) , sauf les secours	38.0	39.4	36.7	35.6	35.2	35.1	33.2	33.2
Excédent applicable aux secours ou déficit	1.4	5.0	1.2	.4	.9	1.2	5.5	6.0
Total des secours versés par les organismes municipaux et provinciaux	2.4	6.7	5.9	4.9	6.0	7.0	9.2	7.6
Insuffisance ou excédent des recettes municipales et provinciales	3.8	11.7	7.1	5.3	5.1	5.8	3.7	1.6
Moins la partie des secours acquittée par le Dominion . . . . .	.2	2.6	2.6	1.5	1.6	1.8	3.6	3.7
Déficit ou excédent des municipalités et de la province	3.6	9.1	4.5	3.8	3.5	4.0	.1	2.1
Prêts du Dominion à la province pour fins de secours et autres . .	—	1.0	1.9	2.1	3.9	7.7	.8	.2

^(a) Y compris versements aux fonds d'amortissement et les remboursements des dettes des municipalités.

réduisirent l'expansion agricole, les occasions d'embauchage déclinèrent. De plus, ces centres devinrent des refuges pour les ouvriers et les cultivateurs qui avaient abandonné la terre. Les municipalités de l'Alberta durent assumer une part un peu plus grande des dépenses totales de secours que les autres régions du Canada. Comme elles ne pouvaient plus emprunter aussi facilement, il fallut prélever tous les fonds au moyen d'impôts et d'emprunts du gouvernement provincial. Toutefois, en dépit des dépenses énormes, le fardeau des secours n'a pas aggravé le problème des dettes municipales. Durant cette période, les municipalités de l'Alberta, en général, purent diminuer de plus de 20 p. 100 le total de leurs dettes, pourcentage de réduction plus élevé que dans toute autre province. Mais il en est résulté un lourd fardeau d'impôts fonciers.

Durant la première partie de cette période, le gouvernement provincial fit entièrement au moyen

la dette provinciale s'accrut de 32 millions, dont plus de 50 p. 100 du fait des secours. Cela représentait une augmentation de moins de la moitié aussi rapide, en moyenne, que dans les autres provinces. La dette absolue de l'Alberta, par tête, était toutefois, l'une des plus fortes du Canada.

Colombie-Britannique

Le régime économique de la Colombie-Britannique était tout à fait exposé aux influences défavorables de la crise mondiale. L'embauchage dépendait beaucoup de la production destinée aux marchés étrangers. Le chômage devenait chronique avec le fléchissement des prix et la disparition des marchés où l'on exportait les matières premières. Les industries exportatrices de la Colombie-Britannique diffèrent de celles des provinces Maritimes et des provinces des Prairies: l'exploitation s'en fait sur une grande échelle selon les méthodes des grandes mai-

TABLEAU 68.—COLOMBIE-BRITANNIQUE—MONTANT DES SECOURS ET ÉTAT DES FINANCES MUNICIPALES ET PROVINCIALES, 1930-1937

(en millions de dollars)

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Total des recettes courantes des municipalités et de la province	46.8	45.4	44.1	44.0	45.8	47.4	48.6	52.1
Total des dépenses courantes des municipalités et de la province, ^(a) sauf les secours	47.5	47.7	44.8	43.2	43.0	43.3	44.4	47.6
Excédent applicable aux secours ou déficit . . . . .	.7	2.3	.7	.8	2.8	4.1	4.2	4.5
Total des secours versés par les organismes municipaux et provinciaux	2.2	8.4	8.9	8.1	9.9	11.3	10.0	9.0
Insuffisance ou excédent des recettes municipales et provinciales	2.9	10.7	9.6	7.3	7.1	7.2	5.8	4.5
Moins la partie des secours acquittée par le Dominion . . . . .	.3	3.4	4.1	3.4	3.2	2.3	3.5	3.1
Déficit ou excédent des municipalités et de la province	2.6	7.3	5.5	3.9	3.9	4.9	2.3	1.4
Prêts du Dominion à la province pour fins de secours et autres	—	1.6	2.2	1.9	4.0	6.6	4.0	2.9

^(a) Y compris versements aux fonds d'amortissement et les remboursements des dettes des municipalités.

d'emprunts les fonds de sa quote-part des secours. Après 1932, l'Alberta, de même que les autres provinces de l'Ouest, ne pouvait plus emprunter sur la foi de son propre crédit. Dans la suite, le Dominion fournit les prêts nécessaires. Après 1934, de nouveaux impôts, le relèvement des anciens, de même qu'une certaine reprise des affaires, contribuèrent à l'accroissement des recettes, mais la province n'en demeura pas moins incapable de faire face, entièrement, à sa part des secours. Cependant, à la suite de la réduction arbitraire de la moitié de ses dettes en 1936, la province put en faire les frais sans nouvel emprunt. De 1930 à 1937,

sons d'affaires, de sorte que les ouvriers ne peuvent compter que sur leur salaire. Dans les autres provinces mentionnées, les entreprises particulières, établies dans les campagnes, prédominent et il est possible d'y atteindre un certain degré d'indépendance. En Colombie-Britannique, si les marchés d'exportation font défaut et si les prix fléchissent sensiblement, un grand nombre d'ouvriers se trouvent sans moyen de subsistance et comptent sur les secours des autorités publiques.

Antérieurement à la crise, c'est en Colombie-Britannique que les progrès étaient les plus marqués au Canada, et un nombre d'ouvriers relativement

plus considérable qu'ailleurs y étaient embauchés dans le bâtiment. Lorsque le marché des valeurs s'effondra, le problème du chômage y fut relativement plus aigu pour cette raison. Les difficultés s'accrochèrent du fait que la plus grande partie des travaux se faisaient dans la région métropolitaine de Vancouver qui renferme environ la moitié de la population de la Colombie-Britannique. Cette concentration de la population en un seul centre urbain y était plus forte que dans toute autre province. Le problème du chômage s'aggrava de la migration d'ouvriers sans travail des provinces des Prairies vers cette ville de la côte, où le climat est plus doux.

Pour ces diverses raisons, les dépenses de secours, par tête, s'élevèrent en Colombie-Britannique à un chiffre plus considérable que partout ailleurs au Canada, sauf en Saskatchewan. Cependant, si on les compare aux revenus de la province, elles furent moins onéreuses que dans les provinces des Prairies. Au cours de la première moitié de la période, on n'affecta aucune partie des revenus courants au paiement des secours. Les dettes augmentèrent rapidement et, en 1933, le crédit de la province et des municipalités était épuisé. Par la suite, il fallut recourir au Dominion pour obtenir les prêts nécessaires. Les municipalités purent sortir de cette difficulté en obtenant des prêts de la province et en abandonnant à celle-ci une plus forte partie des frais de secours. Pendant les deux dernières années, les municipalités de la Colombie-Britannique durent acquitter moins de 9 p. 100 du total de ces frais. La province, en allégeant ainsi leur fardeau, permit aux municipalités d'éviter une augmentation dangereuse dans leurs dettes, ce qui aurait été inévitable autrement.

Après 1933, les recettes provinciales accusèrent une hausse considérable par suite du relèvement des impôts et de l'amélioration dans les prix d'exportation. En 1937, ces recettes dépassaient de près de 30 p. 100 celles de 1930. Au cours de toutes les années de la période 1934-1937, on acquitta une bonne partie des frais de secours au moyen des revenus courants. Ainsi, malgré la persistance des fortes dépenses pour fins de secours, on a pu maintenir l'augmentation de la dette provinciale à un niveau relativement bas. De 1930 à 1937, le total des engagements monta de 35 p. 100, alors que le relèvement pour tous les gouvernements provinciaux était de 57 p. 100. Cependant, la dette absolue, par tête, en Colombie-Britannique, avait été la plus élevée au Canada pendant plusieurs années. En 1937, elle n'était que légèrement inférieure à celle de la Saskatchewan.

Résultats de l'insistance du Dominion à laisser d'abord aux provinces et aux municipalités la responsabilité du secours—Fortes dépenses par le Dominion sans contrôle suffisant, gaspillage provenant de déboursés sans couverture, création de dettes provinciales et municipales impossibles à contrôler, effondrement virtuel des finances de plusieurs provinces

La brève étude qui précède établit clairement qu'il n'existait pas de programme coordonné ou arrêté soigneusement, au Canada, en vue de l'assistance aux victimes de la crise. On a eu recours à une politique d'expédients qui n'a pas réussi à assurer tout le bien-être possible dans les circonstances ou à sauvegarder la situation financière des divers gouvernements. Le Dominion, d'où seul devait venir une direction, s'est contenté d'agir au jour le jour en insistant sur les obligations constitutionnelles des provinces et la nécessité de ne pas laisser les gens souffrir de la faim par tout le pays. Bien que le Dominion eût versé près de la moitié des fonds affectés aux secours et plus de 70 p. 100 de ces frais, pour les provinces de l'Ouest, il n'exerçait pas un contrôle suffisant sur les deniers dépensés et administrés par neuf provinces et des centaines de municipalités qui cherchaient toutes à se tirer le mieux possible de la situation sans beaucoup se préoccuper des autres. A cause de la modicité des ressources financières et de l'état de dépendance à l'égard du Dominion, aucune province ne put exécuter un programme économique efficace qui lui fût propre. La méthode des subventions de secours adoptée par le gouvernement fédéral, laquelle comportait une dépense de deniers fédéraux se chiffrant à \$162 par tête en Saskatchewan et seulement à une somme variant de \$23 à \$12 par tête dans les provinces de l'Est, a occasionné de forts mouvements de revenus d'une partie du pays vers une autre partie dans des conditions qui n'assuraient aucunement que ces sommes étaient dépensées au plus grand avantage de la nation. Les grandes inégalités dans l'effet de la dépression et dans les résultats de la politique économique du pays rendirent inévitables ces mouvements de revenus, mais leur fin primordiale aurait dû viser à augmenter le bien-être national. Si on en juge par les résultats, il y eut des différences manifestes et injustifiables dans les normes de secours;¹ on prêta des sommes considérables de deniers fédéraux directement ou indirectement aux cultivateurs et aux

¹ Voir Appendice 6.—A. E. Grauer, *Assistance publique et assurance sociale*, pp. 22-29. Voir aussi Vol. II de ce rapport, Partie A, c. I, où ce problème est discuté et fait l'objet de recommandations.

municipalités sans obtenir des garanties raisonnables de remboursement; les règlements municipaux relatifs aux secours empêchèrent la main-d'œuvre de se déplacer librement pour se procurer du travail; nombre de chômeurs sans foyer se virent renvoyés de partout et de fortes sommes furent gaspillées

TABLEAU 69.—SECOURS VERSÉS PAR LE DOMINION DANS CHACUNE DES PROVINCES PAR L'ENTREMISE D'ORGANISMES MUNICIPAUX ET PROVINCIAUX, PAR TÊTE, ET PORTION DU TOTAL DES FONDS FOURNIS, 1930-1937

—	Par tête (en dollars)			Pourcentage du total des fonds fournis par le Dominion p. 100
	Part du Dominion	Prêts du Dominion	Total	
Ile du Prince-Édouard.....	14	—	14	40
Nouvelle-Écosse.....	14	—	14	37
Nouveau-Brunswick.....	12	—	12	39
Québec.....	17	—	17	29
Ontario.....	23	—	23	32
Manitoba.....	33	29	62	69
Saskatchewan.....	96	66	162	85
Alberta.....	23	23	46	71
Colombie-Britannique.....	31	31	62	68
TOTAL.....	26		37	46

lées par l'application de programmes qui se contredisaient et se contrebalançaient dans différentes parties du pays.

Bien que le Trésor fédéral eût contribué de fortes sommes, les conditions dans lesquelles elles furent accordées n'empêchèrent pas l'effondrement des finances municipales et provinciales. La méthode

des subventions de secours reposait sur le principe que la province (et ses municipalités) était responsable d'après la constitution et qu'elle devait donc assumer une part aussi grande que possible du fardeau dans les limites de son territoire. La province, à son tour, tenta de rejeter la responsabilité sur les municipalités et s'efforça de leur faire porter autant que possible le fardeau financier. En conséquence, presque toutes les provinces et plusieurs municipalités purent difficilement maintenir leur solvabilité, et certaines d'entre elles furent acculées à la faillite. Les municipalités et les gouvernements de toutes les provinces, à l'exception peut-être de l'Ontario, contractèrent de lourdes dettes absolues du fait des secours, dettes que la modicité de leurs ressources fiscales ne leur permettra pas de porter indéfiniment. Les provinces de l'Ouest perdirent leur indépendance financière temporairement ou de façon permanente et ne purent continuer à s'administrer qu'avec l'aide de prêts fédéraux et, dans certains cas, en s'abstenant d'acquitter une partie des frais de leurs dettes. En 1937, l'intérêt sur les dettes non rentables absorba un cinquième des recettes municipales et provinciales.

On dépensait largement en dépit de l'état déficitaire du budget, mais, à cause de l'absence de coordination entre les programmes des divers gouvernements, ces dépenses ne donnèrent pas les meilleurs résultats possibles, supposé qu'elles aient été nécessaires ou utiles. Certaines provinces affectaient de fortes sommes à l'exécution de travaux publics tandis que d'autres limitaient ces dépenses de façon rigoureuse. Quelques-unes cherchèrent énergique-

TABLEAU 70.—EFFETS DES SECOURS SUR LES DETTES MUNICIPALES ET PROVINCIALES, 1930-1937
(en millions de dollars)

—	Ile du Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	TOTAL
Dettes en 1930.....	4.4	79.0	69.4	458.7	1,064.3	202.9	163.7	204.5	237.5	2,484.4
Total des secours capitalisés et déficits courants.....	2.0	11.9	6.2	138.4	108.0	31.4	87.1	22.9	29.2	437.1
Autres dépenses capitalisées et avances nettes.....	3.0	29.4	28.9	211.8	189.4	14.6	30.0	2.5	28.5	508.9
Moins les sommes versées à la caisse d'amortissement des dettes municipales et de remboursement.....	.9	3.5	2.1	49.1	106.7	10.2	7.2	8.8	10.5	199.0
Dettes en 1937.....	8.5	116.8	102.4	759.8	1,255.0	209.5	273.6	221.1	284.7	3,231.4
Proportion des frais de la dette par rapport aux revenus courants, 1937...	16	20	27	21	17	21	23	15 ^(a)	21	19

(a) A taux réduits.

ment à amoindrir le plus possible l'accroissement de leur dette songeant à maintenir leur crédit, tandis que d'autres empruntaient sans compter et faisaient tort ainsi au crédit de leurs voisines plus prudentes aussi bien qu'au leur. Enfin, certaines provinces exécutaient leur part des entreprises nationales et d'autres n'en faisaient rien ou ne le pouvaient pas, etc. Si les déficits dus aux secours avaient dépendu d'une autorité centrale ayant la direction de la politique monétaire et possédant le pouvoir de percevoir des impôts d'ordre national, on aurait pu se procurer les fonds nécessaires à un taux d'intérêt beaucoup moins élevé, puis les dépenser plus efficacement en vue de l'exécution d'un programme général et coordonné visant à assurer l'embauchage et la reprise des affaires. Dans ce dernier cas le pays serait sorti de la crise avec des finances en meilleur état; on aurait évité la quasi-ruine des trésors provinciaux et, en retour des dettes contractées, on aurait obtenu de bien meilleurs résultats tant à l'égard du bien-être social que de l'outillage matériel et productif. La décentralisation de ces déficits empêcha d'obtenir les meilleurs résultats de cette dépense énorme de deniers publics.

TABLEAU 71.—DÉPENSES DES PÉRIODES DÉFICITAIRES ET ACCROISSEMENT DE LA DETTE DES GOUVERNEMENTS, 1930-1937
(en millions de dollars)

	Do- minion	Provinces et muni- cipalités	Moins double emploi	Total
Dépenses de secours et déficits courants capitalisés.....	770	434	—	1,204
Immobilisations, non entièrement rentables.....	147	480	5	622
Moins: Versements des municipalités aux fonds d'amortissement et de remboursement des dettes.....	—	199	—	199
Déficit global.....	917	715	5	1,627
Accroissement en espèces et autres disponibilités.....	159	32	129	62
Augmentation globale de la dette, 1930-1937.....	1,076	747	134	1,689

Dépenses courantes—Service de la dette plus onéreux; le secours et les dépenses de prévoyance forcent une contraction dans les autres dépenses; dans certaines provinces d'importants services sont réduits à quia

Durant la crise, les efforts des gouvernements se portèrent, en majeure partie, sur les œuvres de secours et de bien-être social, et l'on réduisit les dépenses dans tous les autres domaines de l'adminis-

tration, exception faite du service net de la dette ainsi que de la défense. Les frais de secours mis à part, le total des dépenses courantes des gouvernements, par tête, en 1937, fut pratiquement le même qu'en 1930. Toutefois, cette stabilité provenait entièrement du décroissement des dépenses municipales. Les gouvernements fédéral et provinciaux se chargèrent d'une part de plus en plus considérable des frais d'administration, et le total des dépenses fédérales et provinciales par tête, (à l'exclusion des secours) s'accrut légèrement. Bien que le montant global des frais d'administration ne fût pas sensiblement modifié, ceux-ci n'en représentaient pas moins une proportion croissante du revenu national, soit 20 p. 100 en 1930, et 26 p. 100 en 1937. Cette augmentation s'accusa dans les services (sauf celui de la défense) ayant principalement pour objet de soulager la détresse occasionnée par la crise. Les dépenses, par tête, au chapitre du bien-être public (non compris les secours) s'accrurent de 60 p. 100. Le chômage se prolongeant, on dut donner plus d'ampleur aux services d'hygiène publique. Quatre autres provinces adoptèrent le régime des pensions de vieillesse, et le nombre de septuagénaires assistés grandit rapidement. Après 1930, le Dominion augmenta sa quote-part de 50 à 75 p. 100. Au cours de cette période de huit ans, le montant versé en pensions de vieillesse s'accrut de 27 millions de dollars. La seconde cause importante du relèvement dans les frais d'administration, savoir le service de la dette, était étroitement liée à la capitalisation des dépenses de secours et autres, relatives à la crise.

En 1930, on consacra aux secours et autres services de bien-être, 11 p. 100 des revenus courants, tandis qu'en 1937 cette proportion avait atteint 25 p. 100. Cette année-là, ces deux postes, ajoutés au montant du service net de la dette, représentèrent 53 p. 100 des revenus. La contraction de plus en plus forte du reste des revenus se fit lourdement sentir dans d'autres domaines de l'activité, principalement à cause des mesures prises par les provinces et les municipalités. Les dépenses d'enseignement par tête tombèrent de 16 p. 100 (en Saskatchewan, cette diminution fut de 41 p. 100). Le montant versé, par tête, pour le maintien des chaussées et des rues, accusa une diminution de 27 p. 100 en moyenne, et de 41 p. 100 dans les provinces des Prairies. Malgré les accroissements de personnel exigés par l'augmentation des services de bien-être, les frais d'administration diminuèrent; là encore, ce furent les provinces des Prairies qui opérèrent les

plus fortes réductions. C'est ainsi que le fardeau des secours, imposé aux provinces et aux municipalités, et le service de plus en plus lourd de la dette occasionnèrent, dans plusieurs cas, une forte compression des dépenses à l'endroit de services essentiels. La négligence dans l'entretien des routes et des édifices publics avaient pour objet la réalisation immédiate d'économies qui entraîneraient dans la suite des dépenses bien plus considérables. Les déboursés au chapitre des terres publiques tombèrent, particulièrement en Colombie-Britannique, au point où l'exploitation et la conservation des ressources naturelles en souffrit. Certaines catégories d'indigents, tels les infirmes, furent insuffisamment assistés dans quelques provinces. Les sommes consacrées à l'enseignement dans l'Ouest canadien furent comprimées au-dessous de la moyenne convenable.

capitaux et dans le volume des placements. Plus de 10 p. 100 des recettes gouvernementales provenaient d'impôts sur les cigarettes et les boissons alcooliques et subissaient ainsi l'effet des fortes variations auxquelles est assujettie la consommation des articles de luxe et de demi-luxe. En outre, 5 p. 100 des recettes provenaient des taxes sur les spectacles, du domaine public et de la vente de denrées ou de services, ainsi que de diverses autres sources qui subissaient directement l'effet des modifications de la situation économique. Ainsi, environ 35 p. 100 des recettes gouvernementales globales provenaient de sources qui variaient plus fortement que le revenu national. De 1929 à 1933, ce groupe de recettes accusa un fléchissement de 53 p. 100.

Au début de la crise, le tiers des recettes publiques consistait en taxes municipales sur les biens immobiliers, lesquels diminuèrent fortement en va-

TABLEAU 72.—DÉPENSES DES GOUVERNEMENTS IMPUTÉES AU COMPTE COURANT, 1930-1937
TOUS LES GOUVERNEMENTS
(en milliers de dollars)

	Municipalités		Provinces		Dominion		Total ^(b)	
	1930	1937	1930	1937	1930	1937	1930	1937
Service net de la dette.....	55,740	54,813	29,476	50,911	149,098	167,043	232,522	271,339
Defense.....	—	—	—	—	23,256	33,614	23,256	33,614
Pensions et soins ultérieurs.....	—	—	—	—	55,341	54,437	55,341	54,437
Bien-être public.....	31,510	53,223	34,678	87,806	17,698	109,998	83,882	251,010
Enseignement.....	84,705	76,506	33,775	32,121	702	272	119,191	108,899
Agriculture et terres publiques.....	—	—	21,241	20,636	23,298	17,909	44,484	38,545
Transports.....	42,159	30,559	28,328	25,191	29,083	18,000	99,570	73,750
Subventions aux provinces.....	—	—	—	—	19,036	21,210	—	—
Dépenses générales:								
Justice, législation administration générale et divers.....	71,614	66,936	35,902	41,835	^(a) 70,332	55,685	^(a) 177,849	164,456
TOTAL.....	285,728	282,037	183,400	258,500	387,844	478,168	836,095	996,050

^(a) Comprend le déficit du ministère des Postes: 6,081.

^(b) Double mention évitée.

Recettes courantes—Instabilité des recettes et leur relèvement surtout au moyen d'impôts à la consommation et sur les prix de revient; insuffisance du recours aux taxes progressives sur les revenus nets et les successions

Au moment où les finances publiques du Canada commencèrent à ressentir les effets de la crise, les recettes étaient extrêmement instables. Une partie considérable de ces dernières subissait l'influence directe des variations extrêmes qui se produisaient dans la valeur des exportations et dans les dépenses de luxe. Un cinquième environ des recettes globales (40 p. 100 pour le Dominion) provenait de droits douaniers sur les importations, droits dont les fluctuations coïncidaient de près avec celles qui se produisaient dans la valeur des exportations, dans le mouvement des

leur lorsque cessa l'expansion économique. Un peu plus du quart consistait en taxes sur les corporations commerciales, en impôts sur l'essence, en taxes de ventes et en divers autres impôts, licences ou redevances. Les taxes progressives sur le revenu personnel et les successions ne formaient pas 7 p. 100 des recettes.

La crise éclatant, les gouvernements se trouvèrent immédiatement en butte à deux catégories de difficultés: la diminution rapide des recettes provenant de sources instables et le brusque accroissement des dépenses attribuables aux secours chômage, à d'autres formes d'assistance et aux charges de la dette. Le problème urgent qui consistait à trouver de nouvelles recettes se trouva encore aggravé par la forte irrégularité qui marqua la baisse des revenus dans les diverses régions, de même que par

le partage constitutionnel des pouvoirs fiscaux. Les municipalités n'avaient à bien dire qu'une source de recettes, c'est-à-dire l'impôt foncier. Il fallait compter là-dessus pour faire les fonds de près d'un cinquième des secours-chômage et 14 p. 100 de la hausse survenue dans les frais des autres services sociaux. Un très petit nombre d'éléments de dépenses se prêtait seul à l'économie. Les sommes destinées aux intérêts et aux fonds d'amortissement de la dette municipale constituaient chaque année une forte dépense irréductible. Par suite de cette augmentation des sommes décaissées et des frais obligatoires, on ne put éviter la hausse des impôts ni empêcher la diminution des valeurs imposables. Grâce à la hausse, le rendement de l'impôt foncier ne diminua que légèrement malgré la chute rapide du produit de la propriété immobilière. Dans la zone métropolitaine de Montréal, une taxe municipale sur les ventes vint s'ajouter à l'impôt foncier. Le brusque fléchissement des revenus tirés de la propriété immobilière après acquittement de l'impôt entrava en une importante mesure le regain d'activité du bâtiment sans lequel toute réelle reprise économique était impossible.

Les efforts tentés par les provinces en vue de trouver des recettes se trouvèrent gênés à la fois par la constitution et par des difficultés d'ordre pratique. L'impôt indirect n'entraînait pas dans leurs attributions. Le gouvernement fédéral exploitait déjà le domaine de l'impôt sur le revenu. En tout cas, exception faite de l'Ontario, de Québec et de la Colombie-Britannique, les provinces ne pouvaient espérer obtenir qu'une somme relativement faible de l'impôt sur le revenu à cause de la rareté des gros revenus et de la prédominance des petites entreprises particulières dans leur économie. Bien que les droits sur les successions ne fussent imposés que par les gouvernements provinciaux, les recettes provenant de cette source ne pouvaient guère augmenter ailleurs que dans les provinces centrales par suite de l'absence relative de grandes concentrations de richesses dans les autres provinces. En conséquence, les augmentations atteignirent principalement les impôts sur les corporations, les impôts sur l'essence et les permis d'automobiles. Ce groupe rapporta plus de la moitié des 70 millions de dollars qui s'ajoutèrent aux recettes provinciales de 1930 à 1937. Toutes les provinces, sauf les provinces Maritimes et Québec, eurent recours à l'impôt sur le revenu et les taux en furent relevés, de même que ceux des droits sur les successions, mais la seule province d'Ontario perçut la moitié de l'augmentation de 25 millions de dollars survenue dans les recettes provenant de cette source. Les provinces

les plus embarrassées s'aventurèrent dans de nouveaux domaines, le Manitoba imposant une taxe sur les salaires, la Saskatchewan et l'Alberta en imposant une sur les ventes au détail.

La situation lamentable de certaines provinces attira l'attention du Dominion qui leur accorda une augmentation des subventions inconditionnées. Les subventions spéciales accordées à l'Île du Prince-Edouard, à la Nouvelle-Ecosse et au Nouveau-Brunswick firent l'objet, respectivement, de relèvement de \$150,000, \$425,000 et \$300,000, conformément au rapport de la Commission White. La même année, la subvention accordée à la Colombie-Britannique montait de \$750,000. En 1937, le Dominion accorda des subventions spéciales provisoires de \$750,000 et de 3 millions et demi respectivement, au Manitoba et à la Saskatchewan pour les aider à alimenter des services administratifs essentiels, services que, sans cela, ces provinces n'eussent pu maintenir que bien au-dessous du niveau désirable. Cette augmentation du chiffre des subventions exemptes de conditions, augmentation se totalisant à 7 millions de dollars, n'eut cependant pour effet que d'alléger partiellement le fardeau croissant des provinces. En 1937, la Saskatchewan et l'Alberta accusaient encore des déficits considérables au compte courant et les autres provinces purent à peine équilibrer leurs budgets. Cependant, peu de ces dernières pouvaient s'attendre à supporter longtemps un recul même léger de l'activité économique sans voir reparaître les déficits.

Le Dominion, dont les recettes provenant de la douane et de l'accise sont instables, se trouva bientôt en face de l'obligation de trouver de nouveaux revenus. En 1931, le déficit fédéral s'éleva à 151 millions de dollars (chiffre presque égal à la moitié des recettes totales de la même année) et il ne fut jamais au-dessous de 74 millions de dollars jusqu'en 1937. En vue de percevoir de nouvelles recettes, le Dominion eut recours principalement à la taxe de consommation et à l'impôt sur les corporations commerciales. Il laissa aux provinces le domaine de l'impôt progressif, comme dans le cas des droits sur les successions, ou, du moins, il ne l'utilisa guère. La taxe de vente passa peu à peu de 1 à 8 p. 100. L'impôt sur les revenus des corporations, les droits d'accise sur les boissons alcooliques ou le tabac et les droits de douane sur un certain nombre d'articles de consommation générale subirent des hausses considérables. On releva aussi les taux de l'impôt sur le revenu personnel et on abaissa les exonérations, mais non pas assez pour répondre à plus d'une faible partie de tous les besoins. De 1930 à 1937, les recettes globales du Dominion passèrent

de 314 à 464 millions de dollars; près des trois quarts de cette augmentation provenaient de la taxe de vente.

Les besoins des finances publiques eurent un tel effet sur l'organisme constitutionnel au cours de la crise que s'en trouvèrent fort accentuées la confusion et l'inefficacité du régime fiscal au Canada. Le Dominion et les provinces occupant simultanément le domaine de l'impôt progressif (sauf les droits sur

les successions) et de l'impôt sur les compagnies, il en résulta une utilisation insuffisante dans un cas et un double emploi ruineux dans l'autre. En conséquence, une bien trop grande proportion du fardeau des dépenses administratives retomba sur les impôts régressifs de consommation, l'impôt foncier et l'impôt sur les entreprises commerciales ou le commerce, taxes nuisibles au point de vue économique.

TABLEAU 73.—REVENUS DES GOUVERNEMENTS AU COMPTE COURANT, 1930 ET 1937—
TOUS LES GOUVERNEMENTS
(en milliers de dollars)

	Municipalités		Provinces		Dominion		Total	
	1930	1937	1930	1937	1930	1937	1930	1937
Subsides fédéraux.....	—	—	14,276	21,184	—	—	—	—
Impôts:								
Droits de douane.....	—	—	—	—	131,209	112,077	131,209	112,077
Droits d'accise.....	—	—	—	—	57,747	52,037	57,747	52,037
Impôts à la fabrication.....	—	—	—	—	10,474	17,185	10,474	17,185
Taxes de vente.....	—	4,412	—	1,893	20,147	138,055	20,147	144,360
Impôts sur les corporations.....	—	—	18,520	34,002	45,961	71,742	64,481	105,744
Droits sur les successions.....	—	—	20,780	35,757	—	—	20,780	35,757
Impôt sur le revenu personnel.....	2,381	1,870	2,122	11,884	26,624	50,597	31,127	64,351
Taxes sur l'essence.....	—	—	23,487	38,906	—	—	23,487	38,906
Impôt foncier.....	257,118	244,936	6,708	5,875	—	—	263,826	250,811
Taxes sur les spectacles.....	—	—	4,525	2,838	—	—	4,525	2,838
Autres impôts.....	23,275	20,337	1,534	3,005	4,531	7,391	29,340	30,733
Sous-total—Impôts.....	282,774	271,555	77,676	134,160	296,693	449,084	657,143	854,799
Permis d'automobiles, etc.....	(a)	(a)	19,907	25,937	—	—	19,907	25,937
Autres licences, permis, droits et amendes.....	11,294	10,454	10,024	8,905	3,703	2,539	25,021	21,898
Domaine public.....	—	—	17,037	21,135	2,297	2,484	19,334	23,619
Régie des alcools.....	—	—	30,985	29,798	—	—	30,985	29,798
Vente de denrées et services.....	3,171	6,175	1,159	965	2,745	6,269	7,075	13,409
Autres.....	19,916	20,881	2,759	2,390	8,605	(a)3,948	29,457	(b)25,753
TOTAL.....	317,155	309,065	173,823	244,474	314,043	464,324	788,922	995,213

(a) Les détails manquent; ces chiffres sont compris avec les autres licences, permis et droits.

(b) Ces chiffres comprennent l'excédent des postes—3,250.