

CHAPITRE VII

LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE L'HEURE

1. LE RÔLE DU CANADA DANS L'ÉCONOMIE DU MONDE

Le Canada occupe un rang de particulière importance dans l'économie du monde, ou tout au moins parmi les nations dont les régimes commerciaux et financiers sont étroitement liés entre eux et fonctionnent comme les rouages d'un même organisme. Bien que son territoire ne renferme pas 1 p.

¹ En 1937, ses exportations le plaçaient au quatrième rang, ses importations au huitième et son commerce global au sixième.

100 de la population du globe, le Canada, même d'un point de vue absolu, se classe à la sixième place parmi les grandes puissances commerciales¹; la première parmi les pays débiteurs; ² la cinquième parmi les pays créditeurs; ³ la troisième ou la quatrième pour le commerce des valeurs; ⁴ et la première pour le tourisme.⁵ De fait, le pays occupe un rang élevé dans les principaux domaines de l'activité servant au règlement des comptes internationaux.⁶

TABLEAU 74.—COMMERCE MONDIAL DE MARCHANDISES

Importations nettes		Exportations de produits domestiques		Commerce global		
—	En millions de \$	—	En millions de \$	—	En millions de \$	Par tête
1. Royaume-Uni.....	5,081	1. États-Unis.....	3,298	1. Royaume-Uni.....	7,659	165.72
2. États-Unis.....	3,008	2. Royaume-Uni.....	2,578	2. États-Unis.....	6,306	49.10
3. Allemagne.....	2,476	3. Allemagne.....	2,611	3. Allemagne.....	5,087	63.02
4. France.....	1,601	4. Canada.....	1,110	4. France.....	2,556	60.99
5. Japon.....	1,073			5. Japon.....	1,972	20.18
6. Belgique.....	923			6. Canada.....	1,919	174.01
7. Pays-Bas.....	853					
8. Canada.....	809					

² Nominale, l'Allemagne dépasse un peu le Canada.

³ Approximativement, d'après la valeur estimative suivante des placements à l'étranger:

	En milliards de dollars
Royaume-Uni.....	19
États-Unis.....	12
Pays-Bas.....	4
France.....	4
Canada.....	1½

Aucune évaluation n'est disponible pour la Belgique et la Suisse.

⁴ La statistique complète n'est pas disponible. Le chiffre global des affaires est d'environ 1,000 millions de dollars par an pour le Canada; celui du Royaume-Uni et celui des États-Unis seraient de beaucoup supérieurs, tandis que celui des Pays-Bas serait sensiblement le même.

⁵ Les touristes étrangers dépensaient autrefois moins au Canada qu'en France, mais depuis quelques années le Canada est devenu apparemment de beaucoup le centre touristique le plus important. Fait intéressant à noter, cependant, les touristes dépensent deux fois plus dans l'Etat de Californie qu'au Canada.

(6)

TABLEAU 75.—BALANCE DES PAIEMENTS AU CANADA

	1937		1938		1939	
	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit
Compte courant						
Marchandises.....	+1,009.7	-796.4	+847.1	-665.2	+933.6	-731.6
Or.....	+ 145.1	- 0.1	+156.5	—	+184.4	—
Tourisme.....	+ 294.7	-124.4	+282.7	-121.0	+275.0	-110.0
Intérêts et dividendes.....	+ 78.8	-325.0	+ 66.0	-317.0	+ 53.2	-314.0
Transport-marchandises.....	+ 111.7	-137.2	+ 79.6	-105.0	+ 86.0	-126.8
Services divers.....	+ 25.2	- 63.9	+ 23.4	- 66.9	+ 29.1	- 69.9
Total des crédits et des débits.....	+1,665.2	-1,447.0	+1,455.3	-1,275.1	+1,561.3	-1,352.3
Compte capital						
Émissions nouvelles et rachat de titres.....	+ 89.5	-177.9	+ 88.6	-150.5	+144.5	-234.7
Ventes et achats de valeurs en cours.....	+506.6	-511.4	+369.2	-340.3	+311.0	-238.9
Autres mouvements de capitaux.....	+ 24.0	-129.6	—	-102.0	—	-144.0
Sorties nettes de capitaux.....	+620.1	-818.9	+457.8	-592.8	+455.5	-617.6
Autres postes.....	+ 19.4	—	+ 45.2	—	+ 46.9	—

En fonction de la population, le Canada est, dans tous ces domaines, en avance marquée sur les principales nations commerçantes du monde entier: les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la Russie, l'Allemagne, la France, le Japon.⁷ En 1929, seul le revenu national des Etats-Unis dépassait celui du Canada, bien que celui-ci eût occupé le sixième ou le septième rang en 1937, par suite, entre autres causes, de la sécheresse;⁸ au point de vue industriel, le Canada est au huitième rang dans le monde (bien qu'au trentième par sa population); il n'existe que trois réseaux ferroviaires plus importants que ceux du Canada;⁹ et le volume des exportations canadiennes place le pays à peu près au quatrième rang.¹⁰ Ces précisions projettent une vive lumière sur l'ensemble de l'économie canadienne et sur le rôle du Canada dans les affaires internationales. Seul un tel rôle peut permettre au Canada de maintenir le niveau actuel d'existence dans le pays et d'assurer un rendement suffisant aux immenses capitaux immobilisés pour les besoins d'une telle entreprise. Parce que le Canada est l'un des pays les moins autarchiques du monde, sa prospérité, son existence même dépendent d'une pleine utilisation de ses propres ressources particulières et d'un échange aussi avantageux que possible en vue de satisfaire à ses autres besoins. Non seulement sa fortune sera-t-elle en fonction de l'habileté et de l'énergie déployées, mais

elle restera liée à l'existence d'une économie homogène où les nations sont en dépendance réciproque pour le commerce et la finance. Tout ce qui est de nature à mettre entrave au fonctionnement d'un tel système, obstacles au libre mouvement des populations, des denrées, ou des capitaux d'un pays à l'autre, ou séparation et isolement artificiel au sein de l'économie mondiale de parties considérables se repliant dans l'autarcie, tout cela réduit d'autant la possibilité d'une heureuse répartition des tâches entre les nations (principe fondamental sur lequel reposent l'économie actuelle et le niveau d'existence du Canada).

Le rôle relativement considérable du Canada dans l'économie universelle et les liens essentiels qui l'y rattachent ressortiront d'un bref examen des ressources canadiennes en fonction de cette économie. La production fortement excédentaire de plusieurs produits agricoles (céréales, pommes de terre, pommes, bêtes à cornes, porcs et produits laitiers), le nombre de produits forestiers (bois d'œuvre de pin et de sapin, bois à pâte d'épinette, de tremble et de sapin), de plusieurs produits minéraux (or, argent, cuivre, nickel, plomb et zinc) et de l'énergie hydro-électrique, se produit au Canada à bien meilleur marché que dans la plupart des autres pays, c'est-à-dire grâce à une somme relativement moins considérable de capitaux et de main-d'œuvre. D'un autre côté, le Canada ou bien n'est pas en mesure de produire, ou de produire à aussi bon compte que d'autres nations, certains produits primaires essentiels à l'industrie, tels que le fer, la houille, le pétrole, le caoutchouc et l'étain; certains fruits, certains bois et certaines autres denrées des régions tropicales; enfin, certains produits ouvrés des industries sidérurgique, chimique et textile où les ressources et la technique locales offrent des avantages exceptionnels. Chaque pays pourrait dresser la liste de ses ressources déficitaires et excédentaires, mais bien peu établiraient un bilan où le volume de tant de produits essentiels prend une telle importance et où les extrêmes sont aussi marqués. C'est ainsi que le Canada se révèle à la fois le plus important pays exportateur de blé, de papier-journal et de métaux autres que le fer, et l'un des plus forts importateurs de houille, de pétrole et de produits de l'acier. Cette répartition et le caractère particulier des ressources et des insuffisances canadiennes fournissent l'explication de bon nombre des problèmes propres à l'économie et, comme corollaire, à l'armature financière du Canada.

Il y a lieu de s'arrêter ici à quelques particularités du commerce canadien. A l'importation comme à l'exportation, les principales denrées sont en général

⁷ Mais la proportion par tête de population est plus élevée en certains pays moins considérables:

Pays par ordre d'importance territoriale, où la valeur du commerce global, en fonction de la population, est supérieure à celle du Canada — 1937

	\$
1. Nouvelle-Zélande	323.94
2. Belgique	214.93
3. Danemark	192.93
4. Norvège	179.61
5. Pays-bas	175.22
6. Suisse	174.37
7. Canada	174.01

Source: *Rapport préliminaire condensé du Commerce du Canada, 1938, 1939*, pp. 46-48, et rapports de la Société des Nations.

⁸ Revenu national par tête, 1937
(en dollars américains)

	Au taux actuel du change	Equivalence en dollars amé- ricains, 1929
Etats-Unis	536	536
Royaume-Uni	500	491
Australie	434	529
Allemagne	421	249
Suède	380	398
Nouvelle-Zélande	412	503
Canada	377*	377

* Non conforme aux calculs de la Commission, mais tel qu'estimé par la Banque de la Nouvelle-Ecosse d'après la méthode du revenu produit, ce qui offre un meilleur point de comparaison avec les revenus indiqués pour les autres pays.

⁹ Le réseau ferroviaire du Canada est le quatrième par son étendue, ne le cédant sous ce rapport qu'aux réseaux des Etats-Unis, de la Russie et de l'Inde, et aussi par le volume du transport en tonne-milles, n'étant inférieur en cela qu'à ceux des Etats-Unis, de la Russie et de l'Allemagne.

¹⁰ La statistique disponible la plus récente, celle de l'année 1935, indique que le Royaume-Uni vient en tête par l'importance du tonnage officiel des navires chargés ayant quitté les ports, suivi des Etats-Unis, puis de la France, et le Canada est presque exactement sur le même pied que l'Allemagne, l'Espagne et la Belgique.

volumineuses et de basse valeur unitaire, tandis que les sources d'approvisionnement sont éloignées des marchés, conférant une importance de premier plan au transport à bon compte. Parmi les produits naturels d'exportation, le blé a exigé des immobilisations considérables pour les besoins de la manutention et du transport et aujourd'hui sa production mécanisée réclame des mises de fonds toujours croissantes. L'exploitation de la forêt et du sous-sol canadiens a réclamé, partiellement à cause des problèmes d'ordre technique qui s'attachent à la nature de ces ressources naturelles au Canada, d'énormes placements affectés aux usines et à l'aménagement connexe d'énergie hydroélectrique. Pour peu qu'on veuille les exploiter, ces ressources devaient l'être sur la plus grande échelle possible afin de réaliser tous les avantages de la production massive et de faire face aux énormes frais d'exploitation du début. De telles réalisations auraient été impossibles sans s'assurer des débouchés considérables à l'étranger, car le Canada produit cinq fois plus de blé qu'il n'en consomme (à l'exclusion du blé de semence pour l'exportation); dix fois plus que sa propre consommation de son principal produit forestier, le papier-journal, et vingt fois la quantité de métaux autres que le fer qu'il utilise. C'est cette production excédentaire qui s'avère indispensable pour faire contre-poids aux frais globaux d'exploitation qu'entraîne l'aménagement de ces industries et pour maintenir les prix unitaires à des niveaux compatibles avec les nécessités de la concurrence. C'est à de telles méthodes d'exploitation industrielle que le Canada doit de fournir aux marchés d'exportation du monde 40 p. 100 du blé, les deux tiers du papier-journal et 40 p. 100 des métaux autres que le fer qui s'y écoulent. La production canadienne en ces trois derniers domaines représente une proportion beaucoup plus faible que la production universelle et plusieurs pays, qui ont quelque importance sur les marchés du monde et, partant, pour le Canada, suffisent *presque* à leurs propres besoins.

C'est dire que le Canada, malgré les conditions avantageuses de sa production, se voit relégué au domaine de la production accessoire pour nombre de ces denrées. Quand un pays, qui produit 90 p. 100 de ses besoins et en importe 10 p. 100, se trouve forcé ou choisit délibérément de réduire sa consommation, cette réduction porte d'abord sur les 10 p. 100 importés. Tout fléchissement marqué de l'apport canadien aux marchés du monde devra de toute nécessité influencer profondément sur son habileté à maintenir des prix compatibles avec les nécessités de la concurrence et à soutenir les énormes immobilisations effectuées en prévision d'une très forte

production. L'état relatif des industries se trouvant dans une telle situation se ressent de la crise universelle et du fléchissement dans le pouvoir d'achat, ainsi que des restrictions croissantes apportées au commerce, que nous avons esquissées au chapitre VI. Il y eut des reculs manifestes, non seulement par suite de la faible proportion de la production consommée au pays, mais également en raison de l'importance relative des exportations canadiennes absorbées par les marchés internationaux. Lorsque les cours sont à la hausse, le vendeur ayant la haute main sur les approvisionnements accessoires jouit d'un certain avantage, mais cette maîtrise tourne à son désavantage dès qu'au contraire les cours se mettent à fléchir.

Le domaine toujours plus restreint occupé par le commerce international dans le monde en ces récentes années, précipitant et accentuant la fluctuation des prix plus que ne l'aurait permis un marché plus étendu, a ajouté encore à l'acuité de ces conditions. Lorsque se produit une expansion d'industries domestiques protégées sur d'anciens marchés, ou un fléchissement dans la demande résultant d'une crise économique ou que surgissent les entraves à la demande des principales exportations canadiennes du fait de la guerre, cela a pour effet de rendre excessive la puissance de production, et la quote-part du Canada dans cet excès de productivité est inévitablement beaucoup plus grande que de raison.

La situation diffère quelque peu en ce qui touche aux principales denrées d'importation. Bien que considérables, les importations canadiennes de matières premières essentielles à l'industrie (telles la houille, le pétrole, et le fer), en regard de la consommation domestique et même en fonction du commerce global de ces produits dans le monde entier, ne représentent qu'une très faible proportion de la production totale, et aussi de la consommation domestique dans les principaux pays producteurs. Un fléchissement de la demande au Canada a son importance, mais l'effet sur les cours n'est pas de nature à entraîner la même chute verticale qu'un fléchissement de la demande étrangère des principales denrées canadiennes.

C'est principalement avec les Etats-Unis et le Royaume-Uni que le Canada entretient des relations commerciales: conséquence logique, d'une part, de la distribution des ressources et de l'organisation économique dans chacun de ces pays et au Canada et, d'autre part, de l'abandon de fait, par la majorité des autres nations, des anciennes méthodes du commerce international. La position géographique du Canada et ses relations spéciales avec chacun de ces

pays lui assurent certains avantages et certains principes de force, mais en lui imposant aussi des obligations. Notre commerce, avec le Royaume-Uni comme avec les États-Unis, revêt pour le Canada une bien plus grande importance que n'en revêt pour ces pays leur commerce avec nous. Le Canada exporte, par tête de sa population, une valeur de \$30 à \$40 au Royaume-Uni et aux États-Unis; ses importations, par contre, ne représentent par tête de leur population, dans chaque cas, qu'une valeur variant de \$2.50 à \$4.00. Le commerce canadien avec le Royaume-Uni équivaut à 30 p. 100 de notre commerce global (tandis que pour le Royaume-Uni la proportion n'est que de 5 p. 100), et avec les États-Unis, à 50 p. 100; pour ce dernier pays la proportion correspondante est de 15 p. 100. Cette haute concentration du commerce canadien présente des éléments de faiblesse et comporte des risques; il suffit que l'un de ces deux importants pays modifie sa politique commerciale, ou encore que le jeu des cours réagisse sur les conditions du commerce, pour que les répercussions s'avèrent bien plus profondes pour le Canada que pour le Royaume-Uni ou les États-Unis. Parce que plus vulnérable et plus spécialisé, le Canada voit parfois atteinte sa puissance de traiter, et il en souffre lorsqu'il s'agit de doubler certains caps défavorables ou d'obtenir des concessions plus avantageuses. Aux risques que font courir certains courants contraires résultant de facteurs qui, tout étrangers qu'ils sont aux conditions canadiennes, n'en portent pas moins de très rudes coups parfois à notre commerce, s'ajoutent cependant des alternances inévitables dans les conditions du commerce. Le commerce du Canada, avec le Royaume-Uni comme avec les États-Unis, est d'ordre complémentaire. C'est un exemple classique de l'application d'une division internationale absolument rationnelle du travail. Les céréales du Canada nourrissent la Grande-Bretagne pendant que les textiles anglais vêtent les Canadiens; les produits de nos forêts et de nos mines, transformés au moyen de l'électricité, approvisionnent les industries américaines pendant que la houille et le fer des États-Unis outillent nos usines. Mais dans tout échange de cette nature peuvent se présenter, et il faut s'y attendre, de profondes variations dans les cours que commandent les différentes catégories de produits, et le Canada peut à tout instant s'attendre que les cours des articles qu'il exporte fléchiront plus rapidement ou monteront moins vite que ceux des produits qu'il importe; parfois c'est le contraire. Notre commerce avec les États-Unis et le Royaume-Uni est relativement bien plus important pour le Canada que peut l'être pour ces deux pays leur

commerce avec nous. Pour cette raison et pour plusieurs autres, — la spécialisation beaucoup plus forte des exportations canadiennes, le peu de diversité des marchés, — les fluctuations que présente le commerce revêtent une importance bien plus grande pour le Canada que pour ses deux principaux clients et fournisseurs. Aux mauvaises heures le Royaume-Uni et les États-Unis peuvent compter, pour mieux mesurer le vent à l'économie ballottée, sur des hausses sensibles dans la valeur réelle de leurs exportations (de même que dans leurs autres revenus de provenance étrangère); mais le Canada constate qu'à l'épreuve de la crise s'ajoute le fléchissement de la puissance réelle d'achat qui lui vient de l'ensemble de ses exportations. (Depuis dix ans, l'or constitue une importante exception.)

Dans toutes ses autres transactions avec l'étranger, le Canada est intimement lié à la politique du Royaume-Uni, et encore plus à celle des États-Unis. Ces transactions, nous le savons, contribuent dans une proportion très forte au revenu global du Canada. Les placements considérables que les capitalistes anglais et américains ont effectués pour outiller et exploiter notre économie; ceux qu'à leur tour les Canadiens ont opérés dans des valeurs et des entreprises étrangères; l'unification d'une bonne partie de nos entreprises de production, de finance et d'amusement avec celles des États-Unis; le nombre très considérable de visiteurs qui nous arrivent pendant la saison du tourisme; les migrations périodiques de la main-d'œuvre, des agriculteurs et des professionnels; le mouvement ininterrompu des habitants; la naissance d'organisations ouvrières, commerciales et professionnelles: autant de facteurs qui créent des entrées et des sorties incessantes d'énormes capitaux et qui exigent une constante mise au point des prix de revient, des cours et des profits. Les transactions imputables aux postes "invisibles" de la balance des paiements imputables sur les comptes courants et de capital avec les États-Unis dépassent de beaucoup celles du compte des marchandises et peuvent, par certains côtés, influencer bien plus directement sur le niveau comparatif des cours et éventuellement, par voie logique, sur les rapports entre les puissances d'achat. À certains égards il est aussi difficile et oiseux de vouloir isoler la balance des paiements du Canada que de chercher à isoler celle de l'état de Pennsylvanie, par exemple; mais, sous d'autres rapports, le Canada applique dans la pratique des programmes qui isolent de fait l'économie canadienne. Ces programmes ne sauraient toutefois régir l'économie canadienne tout entière; ils ne peuvent qu'influer sur certains coups que des éléments étrangers lui desti-

nent. Ces influences étrangères, nous le savons, sont très fortes, et l'expérience démontre que le Canada a de fait subi pleinement les violentes fluctuations apparues aux Etats-Unis, à peine tempérées par la stabilité supérieure du Royaume-Uni. Le revenu net des Etats-Unis, sensiblement plus élevé que celui du Canada, souligne bien la différence vitale dans la répercussion sur ces deux pays du cycle économique de l'Amérique septentrionale, si variable et si brusque dans ses oscillations.¹² Les fluctuations relatives de l'activité commerciale et du revenu par tête sont presque aussi profondes,¹³ dans les deux pays, mais elles s'établissent à une moyenne beaucoup plus basse au Canada, où l'on ne peut compter, comme aux Etats-Unis, ni sur des réserves imposantes créées grâce à un climat et des ressources diversifiées, ni sur un marché domestique immense. Bref, le Canada se voit contraint de subir à plein les fluctuations qui accompagnent le niveau d'existence le plus élevé de l'univers, sans pouvoir compter sur ce même niveau d'existence pour les absorber. Ainsi que nous verrons dans notre étude sur le Canada considéré comme unité économique, il existe des désavantages et des entraves physiques et climatiques qui font que les prix de revient seront toujours plus élevés et le revenu net toujours moins fort au Canada qu'aux Etats-Unis.

Les transactions du Canada, au compte de la balance des paiements, mais autres que celles du commerce, tendent à attirer sur notre pays le plein effet des fluctuations économiques qui apparaissent aux Etats-Unis, et aux heures sombres ces transactions présentent certains aspects spéciaux qui ajoutent encore à la pression qu'elles exercent sur notre économie. Au chapitre du revenu, l'article le plus important est celui des dépenses des touristes, et comme elles appartiennent au domaine du luxe, la crise les atteint profondément. Au chapitre des paiements, l'article le plus important est celui des intérêts et dividendes; il s'agit surtout de charges fixes que doivent acquitter en majeure partie les gouvernements canadiens. Le montant en dollars que représente ce compte ne peut être sensiblement réduit que par un manquement généralisé aux engagements avec toutes les conséquences graves qu'il comporte, et le fléchissement des prix, quand il se fait sentir, alourdit le fardeau. Et si, à la chute des prix, s'ajoute l'avalissement du dollar canadien

sur le marché du change, le fardeau réel des obligations provenant du grand nombre de titres remboursables en devises étrangères s'aggrave d'autant. Dans ce dernier cas, il est vrai, la balance des comptes de marchandises manifesterait une tendance favorable, mais les profits et pertes seront irrégulièrement distribués, et le service de la dette, plus élevé, multipliera les embarras et les obligations de certaines sections de l'économie. A partir de 1920, le Canada avait à plusieurs reprises un solde créditeur au compte de l'exportation de capitaux, et même quand il lui fallut emprunter des sommes considérables à l'étranger, il y avait un contre-courant de placements canadiens outre-frontières. Mais ces placements se dirigèrent principalement vers les actions ordinaires, souvent de simples couvertures sur le marché des valeurs de New-York, ainsi que dans des industries de l'Amérique du Sud dont l'économie était tout autant que celle du Canada exposée aux effets de la crise mondiale. Le Canada se trouva à subir de lourdes pertes, en capital comme en revenu, sur ses placements hors-frontières, et dut en même temps continuer d'acquitter la plus grande partie de ses dettes étrangères. A partir de 1930, les balances favorables furent principalement affectées au remboursement des dettes canadiennes plutôt qu'à l'augmentation de nos placements à l'étranger, et le montant des obligations remboursables en devises étrangères diminua sensiblement.

En résumé, dans ses relations commerciales et ses autres relations financières, la position du Canada vis-à-vis des autres pays ressemble assez à celle que notre pays occupe vis-à-vis des Etats-Unis et du Royaume-Uni. On peut l'assimiler à celle du joueur pauvre dans une grande partie de poker. Il doit jouer le tout pour le tout, mais avec une mise bien inférieure aux capitaux dont disposent ses deux puissants adversaires. S'il gagne, les profits s'avèrent hors de proportion avec la mise initiale; s'il perd, il est fauché.

La position du Canada dans l'économie mondiale présente des éléments de force et des éléments de faiblesse. Tant qu'on aura raison de parler d'une économie mondiale, ou même d'une économie mondiale partielle admettant à un haut degré une division internationale du travail et du commerce, le Canada devrait compter, grâce à ses richesses en quelques ressources spéciales, sur des revenus, d'exportation ou nationaux, particulièrement élevés. L'établissement de la productivité en vue de l'exploitation de ces ressources a comporté de fortes mises de fonds; les insuffisances d'autres ressources et le souci de maintenir l'ancien mode d'existence

¹² REVENU NET PAR TÊTE (REVENU TOUCHÉ)

	Canada	Etats-Unis
	<i>(en millions de dollars)</i>	
1929	\$470	\$679
1933	246	360
1937	345	536

¹³ De 1929 à 1933, le revenu national des Etats-Unis a fléchi de 48 p. 100, contre 44 p. 100 pour le Canada.

exigent le recours à des importations essentielles sur une forte échelle. Nous sommes donc en présence d'un revenu normalement élevé et de charges fixes normalement fortes, mais même dans des conditions normales le revenu fluctuera vraisemblablement beaucoup plus brusquement que les charges. Par suite de la nature des ressources canadiennes, du commerce canadien et de nos relations financières avec le Royaume-Uni et les États-Unis, les fluctuations dans le revenu brut, et conséquemment encore plus dans le revenu net, atteignent des proportions relativement énormes à chaque extrémité du cycle d'affaires.

Il est à peine besoin d'ajouter que si de nouvelles restrictions devaient frapper le régime de commerce international dans lequel l'économie canadienne a été constituée à titre de partie intégrante, l'évaluation des ressources et de la position du Canada devrait être révisée (ce qui serait déprimant). Nos "ressources inépuisables" ne valent que le prix que nous pouvons en obtenir. Que fasse défaut le système qui préside à l'échange de nos excédents contre ce qui nous manque, et nos excédents ainsi que nos principales ressources de base cesseront d'être des ressources; tout l'échafaudage des placements de l'État et des particuliers croulera et la conception que nous nous faisons d'un niveau "normal" ou idéal de l'existence canadienne exigera une révision complète.

2. LE CANADA CONSIDÉRÉ COMME ENTITÉ ÉCONOMIQUE

Bien que les principales industries canadiennes fassent partie d'une économie internationale, on a adopté certaines politiques nationales et assumé certaines obligations nationales qui ont créé un cadre nettement canadien dans lequel doivent évoluer les industries du Canada.

Le cadre n'est pas de structure simple, précisément parce que les politiques nationales visaient deux buts d'importance: l'expansion des industries exportant les denrées principales et le développement d'une économie domestique protégée. En fonction d'un objectif national commun, ces deux buts n'en restaient pas moins opposés l'un à l'autre du point de vue économique et les compromis auxquels il fallut recourir pour concilier les intérêts divergents ont fréquemment rompu la symétrie logique de cette politique.

Il s'ensuit que certains facteurs communs influent sur toutes les industries canadiennes; malgré certaines divergences fondamentales d'intérêt, il existe une homogénéité suffisante pour qu'on envisage l'économie canadienne comme une entité. Dans le présent chapitre, nous examinerons le cadre cons-

titué par les politiques et les obligations nationales, ainsi que l'influence qu'elles ont exercée sur la forme de l'économie.

Nous avons indiqué, aux chapitres précédents, comment et dans quelles conditions s'est formé ce cadre. Les événements et les circonstances qui amenèrent l'établissement de la Confédération ne suffisaient pas, en soi, à assurer le maintien de l'union. De fait, s'il importait de favoriser les intérêts mutuels et la cohésion économique nécessaires au progrès de l'unité nationale, et de sauvegarder l'indépendance politique de la nation transcontinentale nouvellement créée en Amérique du Nord, la principale tâche du nouveau gouvernement fédéral devait consister en l'élaboration et l'application d'un programme économique adapté à cette fin. Il était essentiel de relier par des chemins de fer les régions isolées, de jeter les bases d'un commerce intérieur et de favoriser la mise en valeur de l'Ouest non colonisé en le considérant comme une partie intégrante et un facteur important de l'économie canadienne. Ce fut en vue d'atteindre ces buts que l'on adopta, pendant les vingt premières années du Dominion, les programmes politiques de base en matière économique et comportant l'établissement de moyens de transport en territoire entièrement canadien, la mise en valeur des régions de l'Ouest et l'industrialisation du pays par l'imposition d'un tarif de protection.

Ces programmes politiques ne furent pas la résultante d'un plan préconçu et sérieusement élaboré dans le but d'assurer le plus grand succès possible. Ils germèrent plutôt à la suite d'une évolution dans les décisions politiques fortement influencées par les exigences de compromis praticables, du point de vue politique, et par les circonstances immédiates. Si les événements avaient pris une autre tournure, on eût sans doute recouru à d'autres programmes politiques pour atteindre les mêmes buts généraux. D'autres programmes eussent peut-être été désirables ou, à tout le moins, ayant une portée différente. Mais ce n'est pas à nous d'en décider. Nous nous contenterons de souligner la portée de ce qui a été accompli (sans nous arrêter aux manœuvres journalières non plus qu'aux détails des compromis qui devinrent naturellement nécessaires) en fonction de certains objectifs d'ordre largement national, et de la répercussion sur la nature même de l'économie canadienne.

Nous avons vu comment ces politiques d'ordre économique national ont été mises à exécution et ont atteint leurs buts sous l'influence de l'accroissement prodigieux dans la culture du blé et des nécessités de la Grande Guerre. A un coût énorme pour le

Trésor public, qui eut à fournir une aide directe ainsi que des garanties, on construisit trois chemins de fer transcontinentaux mettant en communication les diverses régions du pays et traversant des territoires improductifs et accidentés. On dirigea vers l'Ouest des colons dont la production et les achats créèrent un volume sans cesse croissant de trafic pour les chemins de fer et les services de transport par eau exploités en territoire entièrement canadien. Le tarif de protection orienta vers les producteurs canadiens la demande de la grande industrie d'exportation des Prairies et favorisa le progrès rapide de l'industrie manufacturière dans le Canada central. Ainsi, les régions auparavant isolées se trouvèrent rapprochées, grâce à un courant de plus en plus intense de commerce intérieur et à l'accentuation de l'uniformisation économique. La nation transcontinentale canadienne s'éleva à un nouveau degré de prospérité, de sécurité politique et d'unité.

Dans la poursuite de ces buts, les trois programmes politiques en matière économique tendirent à faciliter une série de compromis dont chacun eut un objectif rationnel; aucune politique n'était complète par elle-même. Sans l'établissement de moyens de transport en territoire entièrement canadien et d'un régime approprié de tarifs-marchandises (entreprise qui nécessita dans une mesure énorme l'aide au Trésor public) chacune des régions se serait raccordée aux réseaux ferroviaires des Etats-Unis. Les communications entre les diverses parties du pays auraient alors été assurées par l'intermédiaire de la nation si active au double point de vue économique et politique qu'est la république voisine. Cette méthode aurait été beaucoup moins coûteuse; elle aurait évité les frais considérables qu'entraînait la nécessité de surmonter d'énormes obstacles d'ordre physique et elle aurait permis l'utilisation la plus intensive des moyens de transport déjà existants. Grâce à la réduction des prix de revient qui en serait résultée, les industries d'exportation auraient pu prendre plus d'expansion, la valeur des ressources naturelles du pays se serait accrue et les revenus réalisés auraient été plus considérables. Toutefois, on n'aurait pu jeter les bases économiquement solides d'une nation canadienne. Par conséquent, on mit de côté les critères purement économiques afin de réaliser et de maintenir l'unité politique. Il en fut de même du tarif douanier, lequel (bien que contradictoire du strict point de vue économique) fut surtout le complément de la politique en matière de colonisation et de transport dans la poursuite de cet objet. L'établissement de voies ferrées à l'aide des fonds publics aurait assuré la mise en valeur des régions non

colonisées, mais cela était en soi insuffisant. Sous un régime de libre-échange, ou avec un tarif beaucoup plus bas, la majeure partie des produits ouvrés dont on avait besoin serait venue des Etats-Unis. Chacune des régions aurait établi ses relations commerciales avec l'extérieur plutôt qu'avec ses voisines. Le trafic aurait pris une direction nord-sud, sauf dans le cas des denrées grossières exportées outre-mer. Le tarif était conçu de façon à diriger la demande vers les sources d'approvisionnement canadiennes et à créer ainsi un trafic est-ouest de nature à contribuer à solder les frais considérables des chemins de fer transcontinentaux et à favoriser l'expansion économique des provinces anciennes qui avaient primitivement assumé les risques et les lourdes dettes que comportaient les programmes ferroviaires ou d'aménagement. Ainsi, chacun des trois programmes politiques a joué un rôle logique et essentiel dans la réalisation des objectifs nationaux. Il est vrai que le tarif douanier tendait à restreindre l'expansion des industries exportatrices que le programme ferroviaire et la politique d'aménagement cherchaient à favoriser.

Il importe d'examiner quelques-uns des compromis ingénieux imaginés pour l'édification de notre régime douanier en vue de concilier des intérêts divergents; on a élaboré un régime à trois échelons, et parfois même à quatre ou cinq échelons, pour faciliter les marchandages et les négociations avec tel ou tel pays ou bien la politique d'ordre national en matière de transport par l'acheminement du trafic vers l'Est et vers l'Ouest par les ports et les chemins de fer canadiens. On accorde des exonérations spéciales pour certaines machines et accessoires servant aux industries primaires exportatrices (non pas cependant pour les machines servant à la construction ni pour les autres matériaux de construction), ainsi que dans le cas de certaines industries jouissant d'avantages spéciaux, comme la production de l'énergie hydroélectrique. Les taux grevant les produits ouvrés sont gradués selon le degré de fabrication; et en protégeant le stade final de fabrication, d'assemblage et de finissage plus que ne l'indiquerait le simple taux (lequel s'applique à la valeur totale du produit), ils attirent et font subsister des succursales d'un grand nombre d'industries américaines. Des drawbacks prévus pour les matériaux servant à la fabrication des articles d'exportation, ainsi que des dispositions spécialement élaborées pour les maisons qui les fabriquent, permettent à ces dernières de concurrencer leurs rivales étrangères sur les marchés d'exportation (et de réduire leurs frais généraux d'exploitation par unité de production); en outre, nous

avons des tarifs saisonniers et des évaluations artificielles pour fins de douane en vue de protéger les producteurs de fruits et de légumes au moment où ils sont prêts à écouler leurs produits. Ces dispositions spéciales et d'autres encore montrent d'une manière frappante la difficulté qu'il y a d'appliquer une politique protectionniste à l'économie canadienne et les compromis auxquels il fallut avoir recours dans ce but.

Sans la hausse des prix de revient occasionnée par le tarif, le programme d'aménagement aurait mieux réussi à stimuler l'exploitation des ressources du Canada en vue de la vente à l'étranger des produits ainsi obtenus, mais sans la stimulation du commerce intérieur, cette façon d'agir aurait, en soi, affaibli plutôt que raffermi la cohésion économique et politique du pays. D'autre part, le tarif douanier, à lui seul, n'aurait guère pu contribuer à établir la base du commerce interrégional sans les marchés assurés par les industries d'exportation sans cesse croissantes. Chacun des programmes politiques d'ordre national en matière économique était incomplet en soi et, par suite de certaines considérations d'ordre purement économique, il venait en contradiction avec les autres. Appliqués ensemble, ils s'identifièrent à une politique générale qui fagonna une nation économiquement unifiée et tendirent en somme à réaliser les objectifs rationnels d'ordre national qui pouvaient assurer la prospérité générale et l'unité politique.

Les trois programmes politiques d'ordre national en matière économique étaient en somme complémentaires, mais on a parfois poussé trop loin l'un ou l'autre d'entre eux. L'équilibre prudent qu'il fallait pour atteindre un maximum de résultats économiques et politiques, découlant des grandes lignes que la nation s'était engagée à suivre dans le domaine économique, n'a pas toujours été maintenu ou apprécié. Un optimisme erroné et des influences d'ordre local ont causé la trop grande extension des chemins de fer, ce qui a imposé au pays un fardeau inutile et accablé les finances fédérales de lourdes charges obligatoires. L'établissement d'un service de transport entièrement canadien entraînait nécessairement de gros frais généraux et il était donc d'autant plus impérieux d'éviter le coulage.

Durant plus de quarante ans, le tarif canadien demeura à un niveau modéré. Au cours de cette période, on en modifia graduellement les dispositions qu'on adapta aux changements survenus dans l'économie. On établit la préférence britannique, on réduisit les droits de douane imposés sur les instruments de production des grandes industries exportatrices et on eut recours à des moyens spéciaux pour

permettre aux industries manufacturières du Canada de bénéficier du progrès technique et industriel réalisé aux Etats-Unis. On n'imposa donc pas, en somme, de restriction excessive à l'expansion des industries exportatrices qui constituaient la base de notre économie, et en même temps on édifia une industrie manufacturière considérable. Toutefois cet équilibre prudent et le maintien des rapports entre les prix de revient, en existence depuis quarante ans, prirent fin soudainement par suite de la forte augmentation de la protection effectuée de 1930 à 1933. Ce changement défavorable des circonstances où s'exploitaient les industries exportatrices est d'autant plus remarquable qu'il survint à une époque où les prix des articles exportés baissaient rapidement. Le pays se trouva à supporter des dettes excessives qu'il avait assumées pour favoriser le progrès dans la production des articles d'exportation, tandis qu'il limitait par de fortes restrictions douanières l'expansion de cette production. Des mesures extrêmes offrant de telles contradictions ne pouvaient qu'abaisser le revenu national réel à un niveau inférieur à ce qu'il eût été sans cela. Peut-être y eut-il des motifs autres qu'économiques qui justifiaient ce qu'il nous en coûte au point de vue économique. Quand les dettes s'accumulent et que le rythme de l'expansion ralentit, les frais deviennent de plus en plus difficiles à acquitter. Ils affaiblissent de plus en plus les finances publiques et, par voie de conséquence, nuisent aux relations entre le Dominion et les provinces.

Quand les prix se raffermissent et le revenu national augmente rapidement, les charges fixes sont facilement supportables et il n'y a guère de conflit au sujet de la part du revenu national qui revient à chaque région ou à chaque industrie. Quand les prix s'affaissent et quand s'arrête l'expansion du revenu national, les charges fixes et le poids des impôts découlant de contradictions excessives dans la politique suivie deviennent vite trop onéreux et le danger augmente de friction à ce sujet, et aussi quant à la répartition du revenu national.

Au cours des cinquante premières années de la Confédération, les programmes politiques d'ordre national en matière économique constituèrent de puissantes forces de cohésion dans l'économie canadienne. Ce succès dépendait principalement de l'expansion rapide de l'industrie de l'exportation du blé de l'Ouest canadien. Nous avons déjà signalé, au chapitre V, comment le ralentissement du rythme de l'expansion dans les Prairies a affaibli les effets unifiants de ces politiques au cours des années de la période de 1920.

L'avènement brusque de la crise accentua grandement cet état de choses. La sécheresse et la réduc-

tion des débouchés d'exportation du blé portèrent un coup presque fatal au plus puissant élément d'unification de l'Est avec l'Ouest. Chacune de ces parties du pays s'efforça plus que jamais d'établir chez elle une économie plus autonome et plus indépendante. La possession de régions vierges richement pourvues de gisements miniers, l'invention de nouvelles méthodes minières et métallurgiques et l'aménagement de forces hydroélectriques permirent la mise en valeur de nouvelles régions septentrionales dans tout le pays, sauf dans les provinces Maritimes. Les diverses régions du pays établirent avec les marchés extérieurs de nouveaux contacts qui diminuèrent bientôt l'importance relative des relations économiques qu'elles avaient jusqu'alors entre elles. Dans ces conditions, les programmes politiques d'ordre national en matière économique eurent une influence qui limita l'expansion plutôt qu'elle ne la favorisa. La politique ferroviaire n'eut plus d'objectif positif. Le nouveau mode de transport fourni par l'automobile a exigé des travaux de voirie plutôt que l'établissement de chemins de fer. Dans ces conditions, l'initiative dans le domaine du transport et de la mise en valeur des ressources passa du Dominion aux provinces. Le Dominion resta en butte aux déficits croissants des chemins de fer.

Ces déficits ne constituèrent pas la seule conséquence des programmes politiques d'ordre national en matière économique dont le Dominion eut à s'occuper au cours de la crise. Quand les industries que ces programmes avaient aidé à établir commencèrent à se ressentir de l'effet des mauvais jours, elles se tournèrent naturellement du côté du Dominion pour obtenir de l'aide. Les manufacturiers réclamèrent une plus forte protection contre les articles importés à bon marché. L'agriculture de l'Ouest réclama des secours ainsi que la majoration des prix par des primes. Le Dominion ne pouvait se dérober complètement à la tâche d'alléger la détresse d'industries qu'il avait tant contribué à créer. C'est ce qui ressort clairement de l'augmentation rapide des dépenses du gouvernement fédéral durant la crise.

Ainsi, au cours des années de la période de 1920 et de 1930, les programmes politiques d'ordre national en matière économique perdirent beaucoup de leur force d'expansion ou de cohésion et donnèrent plutôt lieu à une série de problèmes nationaux et de charges nationales. Cependant, on ne pouvait pas les modifier du jour au lendemain puisque l'économie du pays et jusqu'à un certain point son unité politique se fondaient encore sur eux et en dépendaient. Puis il faut dire que leur influence

avait contribué à créer des intérêts acquis. L'adaptation de ces programmes aux changements de circonstances du présent et de l'avenir requièrent des hommes d'Etat les plus hautes qualités. Avant tout, il faut éviter la poursuite d'objectifs impliquant des contradictions économiques excessives et inutiles. Il faut réduire le coulage au minimum, surtout dans le domaine du transport, car on n'a pas encore trouvé de solution au problème des déficits ferroviaires ni à celui de la coordination des modes de transport routier et ferroviaire. Dans la confection des tarifs douaniers, il faut toujours bien se rappeler que le bien-être économique du pays dépend et dépendra toujours principalement de la prospérité des industries exportatrices. La solution des problèmes qui ont trait aux finances publiques et aux relations futures entre le Dominion et les provinces reste étroitement liée à l'attention qu'on accordera à ces considérations.

La politique monétaire, dans le sens le plus large du terme, n'est entrée que récemment dans le cadre de la politique économique d'ordre national que nous examinons ici. Dans le passé, on avait toujours tenu la politique de l'étalon-or pour le seul fondement convenable de l'aménagement économique et tous en convenaient sans hésitation. C'était virtuellement une condition nécessaire pour un pays tel que le Canada, qui faisait partie d'une économie internationale fondée sur l'étalon-or et les échanges commerciaux; et cela facilitait l'adoption rapide des prix de vente aux prix de revient, chose essentielle pour un pays qui se trouvait dans sa situation. La préoccupation maîtresse résidait dans l'élaboration d'un régime bancaire propre à l'adaptation des besoins très spéciaux et saisonniers de l'économie canadienne au cadre de l'étalon-or. Le régime, fort centralisé mais élastique, de banques opérant sur le plan national se prêtait fort bien à ces fins. C'est seulement lors de l'abandon de l'étalon-or, et quand les devises nationales commencèrent à se comporter d'une façon apparemment capricieuse et alarmante, que l'on commença à se demander (et même quelque peu sur le tard) si le Canada avait besoin d'une politique monétaire bien à lui et de l'organisme nécessaire à son application. La création d'une banque centrale fournit cet organisme, mais les conflits d'opinions sur les objectifs ultimes persistèrent. Les forces en présence n'étaient cependant pas tout à fait les mêmes que celles qui étaient en conflit à propos des mesures commerciales et douanières. Les industries d'exportation en général ne pouvaient que bénéficier d'une certaine dépréciation monétaire, tandis que les indus-

tries jouissant de la protection douanière et ayant à lutter contre les importations devaient nécessairement en général y voir un avantage. Les points de conflit de telle et telle région ou de telle et telle industrie n'étaient pas clairement marqués; c'était plutôt une lutte entre les possesseurs, d'un côté (propriétaires de fermes, de mines et de ressources forestières et gens intéressés dans des industries et dont le sort dépendait des recettes nettes de l'entreprise) et, d'un autre côté, les gens à revenus relativement fixes, tels que les porteurs d'obligations ou d'hypothèques et les salariés. Les propriétaires et les débiteurs favorisaient naturellement un niveau plus élevé des prix; les ouvriers et autres salariés ainsi que les créanciers favorisaient un niveau plus bas des prix. La nouveauté même de cette division des intérêts, qui ne tenait pas compte des lignes de démarcation entre les groupements traditionnels de classes et de régions, fit qu'on tarda à en reconnaître l'existence. Des variations survenues dans certaines circonstances particulières embrouillèrent aussi les véritables questions en jeu. Nous avons signalé comment les producteurs de blé, placés dans une situation désespérée au cours des années de la période de 1930, réclamèrent une certaine mesure de dépréciation monétaire, bien qu'il fût alors fort douteux que, dans les circonstances existantes, la chose leur procurât un avantage réel. D'un autre côté, les industries protégées, qui étaient beaucoup plus susceptibles de profiter de la dépréciation monétaire, étaient plutôt portées à préférer la méthode éprouvée et reconnue des relèvements douaniers (moyen échappant aux exportateurs) et peut-être surtout par suite de leurs relations étroites avec de gros créanciers, elles inclinaient à voir d'un œil méfiant et craintif toute expérience nouvelle en fait d'inflation ou de dépréciation monétaire.

Cependant la surprise et la confusion du début sont passablement disparues et l'on reconnaît aujourd'hui non seulement qu'on peut altérer délibérément la puissance d'achat du dollar mais que la chose est parfois opportune et considérée comme presque respectable. Toutefois, bien que les résultats directs d'une telle initiative sur les intérêts individuels soient aujourd'hui plus clairement compris, les effets qu'elle a sur l'économie en général ou sur quelques-unes de ses branches demeurent en grande partie matière à conjecture. En premier lieu, ces effets dépendront de l'attitude (et de la réaction) des autres pays; en second lieu, ils dépendront de la situation dans laquelle se trouveront alors, au point de vue du marchandage, les divers intéressés atteints soit favorablement soit défavo-

ablement, et de leur faculté de rejeter les pertes sur d'autres ou de conserver les gains; ils dépendront aussi de la nature des autres mesures économiques adoptées par le gouvernement. La politique monétaire est cependant devenue l'une de celles par lesquelles le Dominion touche à toute la vie économique et aux revenus de toutes les parties du pays, et qui font du Canada, pour certaines fins, un tout économique.

Les mesures fédérales, quant aux impôts et aux dépenses, forment l'un des groupes de conditions les plus importants qui façonnent l'évolution économique. Ces pouvoirs et ces fonctions n'ont cessé de prendre de l'importance avec l'étendue de plus en plus considérable des initiatives gouvernementales, et il importe de signaler comment et jusqu'à quel point le régime des finances publiques en lui-même influe sur l'économie et stimule ou déprime le revenu national. Le régime des finances publiques fournit aussi un moyen de compensation par voie de mises au point et de transports de fonds pour contre-balancer les effets défavorables des autres mesures. Lorsque des mesures nationales prises dans l'intérêt général ont pour résultat fortuit d'enrichir une région ou une catégorie de citoyens ou un individu et d'en appauvrir d'autres, il semble que l'Etat soit en quelque sorte obligé, sinon de rétablir l'équilibre, du moins de dédommager la victime, et il peut fort bien le faire au moyen de mesures fiscales et de dépenses publiques. Le Dominion partage toutefois avec les provinces et leurs municipalités le domaine des finances publiques; puis la division du domaine fiscal et la répartition de la compétence et des charges qui s'ensuivent ont une portée considérable sur l'équité et l'efficacité du régime des finances publiques du Dominion, ainsi que des régimes financiers de tous les gouvernements en général. Pour ces raisons, et à cause de l'importance fondamentale de ce sujet quant à l'enquête de la Commission, nous consacrerons un chapitre spécial à l'examen du régime actuel des finances publiques.

3. LES ÉCONOMIES RÉGIONALES

Dans les parties et les chapitres précédents, nous avons étudié le rôle international du Canada et les programmes d'ordre national qui ont façonné son économie. Mais, constituant la moitié d'un continent, le Canada présente des caractéristiques et des intérêts régionaux fort divers. A titre de fédération, il possède un organisme destiné à les représenter et à appliquer des programmes politiques régionaux d'importance économique.

Au point de vue économique, le Canada est comparable à un collier dont tous les grains ne sont pas des perles. C'est un long collier dans lequel les concentrations de ressources productives sont rares et espacées. Politiquement parlant, les principales divisions régionales correspondent assez bien aux groupements économiques: les provinces Maritimes, Québec, Ontario, les provinces des Prairies et la Colombie-Britannique. (Il est vrai que certaines régions de Québec ressemblent plus à la Saskatchewan qu'aux régions voisines de la province ou d'Ontario, et que l'ensemble du Manitoba est peut-être en voie de graviter ou d'évoluer du genre d'économie des Prairies au genre de l'économie ontarienne, mais en général chacune des régions principales présente des caractéristiques distinctes au point de vue économique.) Le partage des attributions effectué par la constitution confère des pouvoirs économiques importants aux provinces: haute main sur les terres publiques, obligation (implicite, sinon formelle) de fournir les principaux services sociaux et de construire les grandes routes et les ouvrages publics régionaux, pouvoir de percevoir les impôts indirects (délégué en majeure partie aux municipalités) et pouvoir de percevoir les impôts directs. Il existe donc un domaine important dans lequel chaque gouvernement provincial peut influencer sur l'économie régionale, laquelle comporte d'importantes fonctions qu'il doit exécuter. La nature du régime économique des différentes régions est un facteur important, quand il s'agit de déterminer les programmes des gouvernements régionaux au double point de vue économique et finances publiques, ou la mesure probable dans laquelle ils cadreront ou seront en conflit avec les programmes des gouvernants fédéraux.

Les provinces Maritimes

Les provinces Maritimes présentent l'économie régionale la plus évoluée, et la plus chroniquement instable, au Canada. Certains chapitres précédents ont retracé la longue histoire de la pénible période d'adaptation qui succéda à l'âge d'or, alors que le bois et la voile régnaient en maîtres absolus; histoire dont les acteurs principaux, quoique effacés, dégageaient un dynamisme puissant et évoluaient dans un cadre que les exigences nationales établissaient et limitaient. La transformation des méthodes et des circonstances de la production industrielle, des transports et des services commerciaux influa de diverses façons sur l'économie peu étendue mais complexe. Une vue d'ensemble de l'économie actuelle peut révéler les causes de la situation écono-

mique actuelle des provinces Maritimes, et faire ressortir celles qui conditionneront leur avenir.

L'équilibre précaire de l'économie, provenant de l'interdépendance et du caractère complémentaire des industries principales, en constitue peut-être l'aspect le plus significatif, c'est-à-dire le trait dominant depuis un siècle. Cette dépendance réciproque, qui tient à la nature même des ressources des provinces Maritimes, est telle qu'aucune industrie ne peut périr sans que l'armature tout entière n'en soit atteinte. Le cas des chantiers et des transports maritimes à la suite de l'avènement de la vapeur et de l'acier en offre un exemple. Retirer l'un des étais revient pour ainsi dire à priver un tricycle de l'une de ses roues.

L'agriculture des provinces Maritimes est une industrie entièrement évoluée, et la superficie cultivable relativement peu étendue y est depuis longtemps en exploitation.¹³ L'île du Prince-Édouard fait exception, quant à la proportion des terres arables en regard des terres non arables. Mais même là la moyenne d'étendue des terres améliorées est moindre que dans Ontario et Québec. Par suite de la topographie de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, les terres arables sont petites, même dans les régions les plus favorisées. Il s'ensuit que les fermes sont exiguës,¹⁴ isolées, et en grande partie incultes.¹⁵ Ainsi donc, le cultivateur moyen ne peut qu'avec peine assurer la modernisation des méthodes de culture, la qualité et l'uniformité de la production et l'organisation de la vente, en un mot atteindre à une haute efficacité dans la gestion. N'opérant que sur une faible échelle, subissant les désavantages économiques qu'un tel mode d'exploitation comporte, il ne jouit que d'un faible excédent applicable à sa subsistance. Les denrées exportables des provinces Maritimes: pommes, pommes de terre et peaux de renard, constituent des exceptions notables. Ce sont là les principales productions marchandes et leur écoulement est lié à l'état des marchés, aux tarifs douaniers et au pouvoir d'achat de l'étranger. Il s'ensuit que le rendement de ces produits varie considérablement et, parfois, de façon désastreuse; alors que le revenu agricole, y compris le revenu en nature, tombait de moitié entre 1928 et 1932, le revenu net en espèces diminuait des quatre-cinquièmes. Seules une plus grande faculté de subve-

¹³ Trente pour cent de la superficie totale est en fermes occupées et 9 p. 100 en "terres améliorées" (recensement de 1931)—Voir Appendice, S. A. Saunders, *Histoire économique des provinces Maritimes*, pp. 57-68 (texte photocopié).

¹⁴ La superficie moyenne des terres améliorées par fermes dans les provinces Maritimes (34 acres) est exactement la moitié de ce qu'elle est dans le centre du Canada.

¹⁵ L'île du Prince-Édouard fait exception, mais même dans la "Million Acre Farm", la superficie moyenne des terres améliorées, par ferme, est moindre que dans Québec et Ontario.

nir à ses propres besoins et des occasions d'emploi plus nombreuses—à de très bas salaires, il est vrai—ont sauvé l'agriculture des provinces Maritimes de l'indigence complète qui a frappé celle des Prairies.

Les industries primaires les plus étroitement unies à l'agriculture sont l'exploitation forestière et la pêche, et ces trois occupations constituent les assises de la plupart des industries de transformation en cette région. Le cultivateur exploite la partie boisée de sa terre ou, dans les régions où l'industrie de la pâte de bois et du papier et l'industrie du bois sont d'importance, il loue ses services à un exploitant pour les coupes forestières de l'hiver. Ou encore il joint l'exploitation forestière à la culture, et pêche aussi pour son propre compte. De fait, le quart des cultivateurs se réclame d'une occupation autre que la culture (recensement de 1931) et le sixième¹⁶ du revenu agricole brut même provient des opérations forestières sur la ferme.

Comme autrefois les régions encore vierges, la forêt et la mer offrent en temps de dépression économique un moyen de subsistance à la population des provinces Maritimes. L'exploitation de la forêt et l'industrie de la pêche permettent aux gens d'accroître leur revenu ou de suppléer à son insuffisance, vu que les entreprises y conservent encore le caractère d'exploitations modestes et indépendantes. C'est ainsi que l'industrie de la pêche occupait plus de monde en 1933 qu'en 1929, soit une augmentation de 10 p. 100, et 20 p. 100 de plus en 1936, bien qu'à ces époques le rendement net des pêcheries eût fléchi des deux tiers et du tiers respectivement. L'étroite interdépendance des trois industries fondamentales et le déplacement constant de leur main-d'œuvre ont pour effet, naturellement, de communiquer aux autres toute pression économique subie par l'une d'entre elles, et de fournir, par contre, un élément de force et de protection contre l'indigence qu'entraîne le chômage, grâce à la diversité et à l'alternance des occupations qu'elles assurent.

Cette diversité, toutefois, n'a pas toute l'ampleur qu'elle présente à première vue, car l'agriculture, la pêche et l'exploitation forestière possèdent essentiellement des insuffisances et des caractéristiques communes au point de vue économique et elles sont exposées à subir les mêmes secousses sous les mêmes influences au même moment. Chacune de ces industries voit ses prix de vente et ses revenus en espèces, aux diverses étapes de l'écoulement de ses produits, assujettis à l'évolution, qui ne dépend

pas de sa volonté, des marchés étrangers ou des programmes douaniers et commerciaux d'autres pays. L'expérience a révélé combien insuffisante s'avère l'aide que l'Etat peut apporter aux industries fondamentales d'exportation dans l'embarras; la petite exploitation et l'individualisme en ce domaine ont mis entrave à l'épanouissement des méthodes les plus efficaces et les moins coûteuses de production et d'écoulement des produits; elle empêche aussi d'assurer aux denrées une norme commune et une haute qualité. Bien qu'il existe certaines exceptions, dans les spécialités de la pomiculture, de l'élevage du renard et de la production de la pomme de terre, où règnent des normes élevées quant à la qualité des produits, et aussi dans l'industrie de la pâte et du papier, laquelle se prête à l'application des méthodes de production massive, l'économie des provinces Maritimes souffre en général de ces facteurs d'infériorité qui ont pour effet de maintenir l'excédent du revenu à un très bas niveau.¹⁷

L'industrie manufacturière, consacrée presque entièrement à la transformation des produits primaires d'origine locale, s'est ressentie des mêmes difficultés, aggravées de l'attrait manifeste des importants marchés du Canada central sur les industries plus modernes ainsi que de l'appauvrissement de certaines ressources naturelles et de l'évolution économique qui amoindrissait la valeur relative de certaines autres. La politique douanière du pays a eu, en général, un effet défavorable, puisque l'industrie manufacturière des provinces Maritimes a dû subir la concurrence d'industries mieux situées dans le centre du pays; et que les industries exploitant les produits naturels dans les provinces Maritimes ont eu à supporter les conséquences de prix de revient plus élevés, et enfin que les grandes entreprises financières et commerciales et celles du transport maritime, si importantes à l'époque de la Confédération, n'ont pu s'adapter aux méthodes nouvelles et s'accommoder du régime national afin de survivre ou ont dû se transporter dans le Canada central. Par ailleurs, certaines industries particulières, dont celles de la houille et de la sidérurgie sont les plus remarquables exemples, ont directement profité du régime douanier et des subventions accordées pour le transport. Le Dominion s'est particulièrement attaché, dans le domaine du transport et du commerce, à favoriser les ports d'Halifax et de Saint-Jean. On ne saurait préciser si les avantages l'emportent sur les désavantages. Le déplacement, opéré dans les industries de pro-

¹⁶ Sept pour cent dans le Canada central (1937) et proportion négligeable dans le reste du Canada.

¹⁷ Voir Appendice 4, *Revenu national*.

duction et dans celles des services, s'est révélé salubre dans la mesure où il a pu abaisser les prix de revient plus élevés, et enfin que les grandes entreprises Maritimes; mais les programmes politiques d'ordre national, dans la mesure où ils ont empêché ces mêmes provinces de conserver et d'exploiter les avantages qu'elles possédaient, dans le commerce maritime par exemple, où elles pouvaient à bon droit prétendre au rôle d'entrepreneurs des transports pour l'Amérique septentrionale, s'avèrent nuisibles. La diminution relative (de 13.5 p. 100 en 1870 à 4.5 p. 100 en 1935 par rapport à la production brute du Canada) constatée dans les entreprises de production ne reflète toutefois que la disparition dans les campagnes de la petite industrie séculaire et la concentration, dans les milieux qui offrent les meilleurs avantages économiques, des usines de production en série et fortement mécanisées.

Les programmes nationaux ont procuré de nombreux et importants avantages à un élément fort important¹⁸ de l'industrie des provinces Maritimes: l'exploitation houillère, si étroitement unie à celle de la sidérurgie. Ces provinces possèdent les seuls gisements houillers des côtes de l'Atlantique, mais ces gisements sont dénués de presque tout autre avantage naturel. La disposition matérielle en est telle que les frais d'exploitation sont relativement élevés (la houille est extraite pour la moitié de mines sous-marines, les gîtes présentent des failles fréquentes, et les problèmes d'élévation, de pompage et de ventilation sont particulièrement graves). En outre, l'exploitation houillère a été en proie aux mêmes difficultés qui ont assailli l'industrie mondiale: les progrès réalisés à l'égard des autres combustibles et des sources d'énergie (pétrole, gaz naturel, électricité), les économies effectuées grâce à de meilleures méthodes et à l'amélioration de l'outillage, dans l'emploi de la houille. La sidérurgie a encore souffert de ce que les commandes sont passées des lourds rails de chemin de fer aux menus articles de consommation, domaine où la proximité du marché offre de grands avantages. Seuls ont pu maintenir l'industrie à son niveau actuel, ou à peu près, les droits fédéraux de douane sur la houille, les subventions fédérales à la houille utilisée dans les usines de production de gaz et de coke, les subventions fédérales accordées au transport de la houille vers les provinces centrales du Canada (qui consomment près de la moitié de la production globale des provinces Maritimes),

¹⁸ La population de la Nouvelle-Ecosse dépend directement, dans la proportion d'un cinquième, de cette exploitation et des industries qui s'y rattachent.

les droits fédéraux imposés sur l'acier, et l'assistance spéciale aux industries métallurgiques (elles consomment 25 p. 100 de la houille des provinces Maritimes). Les subventions au transport et les autres formes d'assistance, s'élevant à environ 2.3 millions de dollars en 1937, triplent et davantage, à elles seules, le produit des redevances et des taxes que perçoivent les gouvernements provinciaux; les droits de 75 cents la tonne constituent une protection d'environ 20 p. 100.

La diversité et l'alternance des occasions d'emploi, ainsi que le peu d'envergure et la nature particulière de l'organisation commerciale, si caractéristiques de l'économie des provinces Maritimes, ont rendu moins probable et moins grave que dans les régions hautement industrialisées du pays le danger le chômage et de misère. Sous le contre-coup d'éléments extérieurs défavorables, il se peut que des industries entières soient réduites à de très bas niveaux, mais elles réussissent quand même à procurer quelques moyens de subsistance. Certaines zones spécialisées, comme par exemple la région de l'industrie houillère et métallurgique, sont plus exposées, cela va de soi, et leurs chômeurs ne peuvent pas facilement trouver d'autres emplois, de quelque nature que ce soit. Mais si le chômage ne s'est pas manifesté comme problème social dans la même mesure que dans certaines parties du pays, d'autres problèmes sociaux ont atteint un stage plus avancé. L'un d'eux provient de la plus forte proportion de gens âgés qui réclament la pension de vieillesse; un autre réside dans le nombre de "zones spéciales", telles que les villages de pêcheurs où la pauvreté à l'état chronique, résultant de plusieurs années de marasme et de difficultés économiques dans l'industrie de la pêche, se manifeste dans l'insuffisance des services d'enseignement, de santé publique et autres services sociaux. D'autres problèmes résultent encore de l'épuisement et de l'insuffisance des ressources, comme de l'inefficacité des méthodes de production et de distribution, qui réclament l'institution de recherches et d'une économie dirigée, ainsi que l'amélioration du mouvement coopératif, soit par l'intermédiaire d'agences bénévoles indépendantes soit par celui des gouvernements.

Cependant, les causes mêmes de ces besoins amoindrissent les ressources fiscales de la région et ne permettent guère aux gouvernements d'y pourvoir. Quand le revenu des industries primaires pour une forte proportion en nature, quand le revenu en espèces subit de si fortes fluctuations et quand il n'existe pas de concentrations de richesse urbaine, industrielle et financière, ni excédent de revenu, la tâche du

fisc est difficile. Une trop forte partie de l'industrie des provinces Maritimes se trouve dans une situation défavorable pour qu'il soit bon de recourir à une augmentation des impôts à la consommation ou sur les prix de revient. Un nombre trop faible d'industries dans les provinces Maritimes accuse un excédent suffisant de recettes pour rendre rémunérateur l'impôt direct sur les bénéfices et les revenus.

Néanmoins les gouvernements des provinces Maritimes ont entrepris, au cours de ces dernières années, la réalisation d'un programme financier d'une envergure relativement considérable, destiné à affermir l'économie et à soulager la misère. En 1937, les dépenses affectées par les seules administrations provinciales aux travaux publics essentiels atteignaient 7 p. 100 du revenu global des provinces Maritimes. On en faisait les fonds à l'aide d'emprunts lancés surtout en dehors des provinces Maritimes. Ces dépenses ont profondément influé sur la situation présente et future de l'économie comme du régime des finances publiques en ces provinces. Les très fortes dépenses au compte capital, effectuées surtout pour la voirie, ont profité à l'industrie de la construction et, par son intermédiaire, à de vastes sections de l'économie. Les entreprises de construction ont pratiquement absorbé tous les chômeurs aptes au travail de la région et ont procuré de l'emploi intermittent et des recettes en espèces à quelques-unes des régions agricoles réduites à la misère. L'aménagement d'un réseau routier moderne aura aussi dans l'avenir d'importantes répercussions sur l'économie. On s'attend qu'il active le tourisme. Il exercera certainement un effet important sur les centres actuels de distribution et sur leurs régions tributaires d'approvisionnement. Il est encore impossible de dire s'il aura pour effet de réduire les frais et d'augmenter les revenus provenant des nouvelles entreprises ou d'accroître l'activité de la petite industrie au point que le réseau se révèle rentable à la longue, mais il constitue pour le moment la caractéristique la plus nette et la plus importante de l'économie des provinces Maritimes. Bien qu'un grand nombre d'entreprises et de particuliers, et la masse dans son ensemble, aient bénéficié de ce programme (il a fort contribué à empêcher le chiffre global du revenu national dans les provinces Maritimes de décliner dans la même proportion que celui des autres régions) il ne faut pas perdre de vue que quelques groupements et régions, par exemple les centres de pêche, ont été réduits à un état de misère que ne dépasse même pas celui des zones de sécheresse de l'Ouest.

En somme, nous constatons que les provinces Maritimes constituent une économie régionale distincte; elles se suffisent à elles-mêmes dans une large mesure et elles présentent un enchaînement très étroit et accentué des industries primaires à plusieurs industries secondaires, mais elles dépendent pour leur revenu en argent liquide de l'exportation de quelques produits spéciaux extrêmement sensibles aux vicissitudes de la situation extérieure. L'ampleur nécessairement minime de l'exploitation de plusieurs industries et l'épuisement des meilleures ressources constituent des désavantages économiques, graves et permanents, qui sont la cause de la faiblesse du revenu moyen. Les programmes de politique nationale ont eu pour effet général d'accélérer le déplacement vers les provinces du centre de l'industrie, de la finance et de la concentration de la richesse et des revenus, bien que le tarif douanier et d'autres mesures du gouvernement fédéral eussent favorisé des industries déterminées (houille, acier, sucre, pétrole) et malgré l'aide particulière accordée à la région, sous forme de subventions aux chemins de fer et aux lignes de navigation pour le transport des marchandises, de dérivation du trafic vers les provinces Maritimes et l'octroi de subventions supplémentaires aux gouvernements provinciaux. A l'heure actuelle, les grands programmes d'entreprises publiques des gouvernements des provinces Maritimes représentent les influences gouvernementales les plus importantes et les plus stimulantes exercées sur l'économie de ces provinces, mais on ne saurait maintenir indéfiniment les dépenses au niveau actuel.

Québec

Québec comporte une diversité d'économies régionales si marquée qu'on ne saurait faire de ce territoire une étude économique satisfaisante en le considérant comme unité. Même les programmes provinciaux ont dû s'adapter aux conditions différentes selon les régions et, par conséquent, sont dépourvus de la simplicité et de l'homogénéité que l'on observe en d'autres provinces.

Le territoire québécois renferme trois principales économies distinctes. L'une d'elles s'est constituée dans la zone métropolitaine de Montréal. C'est l'un des principaux éléments constitutifs de l'économie créée d'un océan à l'autre par la politique nationale. Montréal, pourrait-on dire, est la tête de pont orientale de la grande structure érigée dans le sens est-ouest et qui relie les Prairies aux routes commerciales menant aux marchés du monde; la majeure partie de l'activité montréalaise provient de la manipulation et du traitement des principales

exportations (par exemple la transformation du blé en farine) et des principales importations (par exemple la transformation du coton brut en textiles) du pays. Il existe plusieurs industries subordonnées qui dépendent de ces occupations et en sont tributaires: les services et les matériaux nécessaires aux transports terrestres et fluviaux, courtage et banque, culture maraîchère, industries du bâtiment et des approvisionnements, lieux d'amusement. La zone métropolitaine de Montréal et les villes industrielles, les régions agricoles et les centres de villégiatures situés dans le voisinage immédiat forment ainsi partie intégrante du système de commerce international dont vit le Canada, et leur prospérité est aussi intimement liée au bon fonctionnement du régime que celle de la Saskatchewan méridionale. La politique nationale de transport et d'expansion visait à apporter à cette région les avantages directs de l'exploitation des ressources de l'Ouest et, par l'accroissement des marchés domestiques, à assurer des avantages supplémentaires à l'industrie manufacturière qui y est favorablement située et bénéficie de la politique douanière nationale.

Une économie d'un autre genre se trouve dans la vaste région située au nord du Saint-Laurent où sont dispersées des fabriques de pâte et de papier et d'immenses usines métallurgiques modernes, hautement mécanisées, qui transforment les ressources naturelles de ces lieux grâce à l'énergie hydroélectrique obtenue sur place. Ces usines dépendent presque entièrement des marchés extérieurs et du maintien de la division du travail dans le domaine international, mais elles ne constituent pas une partie intégrante du régime commercial et de l'économie traditionnelle du pays, comme c'est le cas pour la région de Montréal. Leurs rapports avec leurs propres marchés sont beaucoup plus directs et plus simples, et bien que les unités prises isolément fussent aussi complètement vulnérables que tout producteur hautement spécialisé, elles ne dépendent pas au même degré d'autres éléments de l'économie nationale. Peut-être la principale caractéristique qu'elles aient en commun sur le plan économique consiste-t-elle dans leur dépendance de la force hydraulique à bon marché, et qui entraîne de fortes mises de fonds, mais ne nécessite que de faibles frais d'exploitation.

Le troisième genre d'économie qui caractérise Québec est la région de colonisation agricole qui n'offre qu'un moyen précaire de subsistance. Quelques-unes de ces nouvelles régions agricoles (Abitibi, lac Saint-Jean) sont tributaires d'établisse-

ments voisins à production massive de produits miniers et forestiers destinés à l'exportation. Elles leur servent de complément et il y a lieu de les considérer comme partie intégrante de l'économie hautement spécialisée des électro-produits que nous venons de mentionner. Mais il est plusieurs régions (la côte nord et la côte sud du bas Saint-Laurent, Témiscouata et Matapédia, la Gaspésie et la Baie des Chaleurs, la Gatineau, Labelle et Mattawinie) où la culture mixte, jointe d'ordinaire à l'exploitation forestière saisonnière ou à la pêche, offre un moyen de subsistance assez médiocre mais suffisant. Le revenu en espèces obtenu dans ces régions dépend largement de la vente d'un petit nombre de denrées sur le marché urbain local ou sur les marchés d'exportation et de l'industrie touristique. Mais comme elles ne produisent aucune denrée spécialisée de quelque importance (peut-être parce qu'elles en sont incapables), le revenu de ces régions se trouve restreint en général au rendement de ressources assez maigres et limitées, exploitées sur une faible échelle et souvent d'une façon inefficace.

L'analyse qui précède va à l'encontre de la classification industrielle généralement admise, mais elle contribue à mettre en lumière la complexité particulière des problèmes que pose l'économie des diverses régions de Québec ainsi que leur rapport avec l'économie et les programmes nationaux. Les difficultés inhérentes à l'industrie agricole dans la vallée du Saint-Laurent, par exemple, diffèrent énormément de celles que rencontre la même industrie dans la région du lac Saint-Jean, ou encore dans la Gaspésie. Aussi bien les mesures d'ordre provincial qu'il serait peut-être opportun et utile d'appliquer dans le premier cas ne conviendraient pas forcément dans les autres.

La région de Montréal,¹⁹ subordonnée à l'économie transcontinentale née de l'application des politiques d'ordre national, jouit d'une très grande prospérité lorsque cette économie fonctionne de la manière envisagée lors de sa création. Montréal était le point naturel vers lequel convergeait l'excédent de population des régions agricoles qui lui fournissait sa subsistance. L'accroissement continu du chiffre

¹⁹ La région de Montréal comprend ici, non seulement l'île de Montréal même, laquelle réunit 60 p. 100 des industries de fabrication de Québec, mais aussi la région industrielle qui s'étend de Valleyfield à Lévis et à Sherbrooke, sur la rive sud du Saint-Laurent. Cette dernière région offre à peu près les mêmes caractéristiques d'ordre économique que les industries de Montréal et produit 17 p. 100 de tout le rendement industriel de la province de Québec. La fabrication des produits textiles en est la principale industrie. Vient ensuite la préparation des produits alimentaires et des produits des métaux. On a constaté, depuis quelques années, une importante décentralisation et une véritable diffusion de ces industries dans tout le sud de la province, à cause de la modicité des salaires, des impôts et de la propriété dans les petits centres et aussi de l'énergie électrique disponible et des réseaux de routes publiques.

de la population urbaine et la véritable dépopulation de certaines régions rurales ont fait naître l'inquiétude au cours des années de la période de 1920, mais ce ne fut qu'au cours de la crise des années de la période de 1930 que l'on put mesurer, dans toute leur importance, les conséquences de cet état de choses. Le fléchissement des industries d'exportation, lequel se fit bientôt sentir dans les industries de fabrication des lourdes marchandises durables ainsi que dans le bâtiment, dans les chemins de fer et la navigation, et aussi à un moindre degré dans l'industrie des marchandises de consommation, porta un coup direct à Montréal. Le relèvement marqué des droits de douane en 1930 aida à maintenir le niveau de l'embauchage dans certaines des industries secondaires, mais au détriment, en fin de compte, des industries primaires dont dépendait la ville de Montréal. Lorsque les États-Unis et l'Ouest canadien se fermèrent à l'immigration, la ville de Montréal ressentit encore davantage les difficultés causées par l'exode forcé des campagnes; on y vit un grand rassemblement de chômeurs, en très grande partie non spécialisés. Il devint bientôt évident qu'à moins d'une reprise immédiate des affaires dans le sens habituel de l'évolution du Canada, le chômage dans la ville de Montréal deviendrait le point irréductiblement chronique du problème canadien. Lorsque, enfin, le Canada connut un certain regain d'activité, l'amélioration lui vint en grande partie de la création de nouvelles industries et d'une mise en exploitation de nouveaux territoires qui allaient à l'encontre du plan national traditionnel et, bien que les industries secondaires de Montréal en eussent bénéficié jusqu'à un certain point, le malaise fondamental n'en fut guère amoindri. Le chômage dans la ville de Montréal et dans les villes industrielles de la région s'avéra, au double point de vue économique et humain, l'un des plus graves problèmes de l'époque et menaça le crédit des finances municipales. Les efforts tentés pour remédier à la situation par des mesures d'ordre national se résumèrent presque uniquement à des modifications du tarif douanier, tandis que les tentatives faites par les autorités provinciales et locales prirent la forme de travaux publics et de mouvement de retour à la terre; mais toutes ces mesures s'avérèrent impuissantes à résoudre un problème de grande envergure. De jour en jour, Montréal cédait le pas à sa rivale, la région métropolitaine de Toronto, qui jouissait d'un contact plus immédiat avec les nouvelles industries florissantes. Le grand avantage de Montréal est d'être située à un point stratégique d'une économie commerciale hautement

développée; quant à ses ressources locales et ses avantages commerciaux, ils sont limités et même inférieurs à ceux d'autres centres canadiens. Il semble, par conséquent, que ce déclin, cette persistance du chômage et de la perte de valeur de ses immeubles, les obligations imposées à ses services municipaux et à ses finances soient l'aboutissement probable de toute nouvelle orientation générale de la dépendance sur le commerce international à une autarcie plus marquée.

La fabrication en série, les établissements produisant en vue de l'exportation du Saguenay, du Saint-Maurice, de la Gatineau et de Rouyn ont eu aussi à souffrir de la dépression. En général, le volume de la production s'est maintenu, mais chaque fois qu'une grande usine a fermé ses portes toute la structure de l'économie locale s'est effondrée: la main-d'œuvre régionale a perdu son unique source d'emploi; l'industrie agricole, les détaillants et les divers services n'ont plus de marché; les municipalités perdent leurs ressources financières. Même quand les opérations se sont continuées, ce ne fut que grâce à d'énormes réductions de prix, aux dépens des salariés, des propriétaires et des créanciers, ainsi que des gouvernements qui comptaient sur ces entreprises pour la constitution de leurs revenus. D'importantes sources de matières premières ont été épuisées et vendues à des prix dérisoires. Les avantages naturels et l'efficacité technique de ces grandes entreprises étaient considérables, mais elles se sont trouvées en mauvaise posture pour conclure des marchés durant la dépression. Il n'y a pas que toute la population de Québec au nord de la vallée du Saint-Laurent, soit quelque 400,000 habitants, qui dépende directement de ce genre d'économie hautement spécialisée et vulnérable (qui produit environ le quart du rendement industriel de Québec), mais il en est de même pour des groupes importants d'industries d'approvisionnements, de machinerie et de construction, non moins que de capitalistes et d'institutions financières de Montréal et d'Ontario. L'application de techniques mieux étudiées à des ressources encore inexploitées en cette région du Canada exige le placement de gros capitaux (c'est-à-dire considérables, compte tenu de la production annuelle) et, en somme, nonobstant l'efficacité des méthodes d'exploitation ou la richesse des ressources, la rentabilité des placements dépend de certaines circonstances favorables où se trouvent des marchés extérieurs sur lesquels nous n'exerçons aucune influence, ainsi que de l'habileté des méthodes de vente. Quand l'une ou l'autre de ces conditions fait défaut, ce n'est pas seulement l'in-

industrie elle-même qui souffre directement, mais aussi les industries connexes et les capitalistes qui en dépendent, ce qui constitue une partie notable de l'économie canadienne.

Le troisième genre d'économie que nous avons noté est celui de l'agriculture de stricte subsistance, tout particulièrement au nord de la vallée du Saint-Laurent et dans les régions du Saint-Laurent inférieur. La vallée du Saint-Laurent, qui représente 5 p. 100 de la superficie de Québec et un tiers des terres arables occupées, et d'où provient presque la moitié de la production agricole, fait partie intégrante de l'économie métropolitaine de Montréal. C'est dans cette région qu'on trouve la production agricole la plus intense et la plus variée, les méthodes de culture les plus progressives, les meilleurs marchés, et le mode de vie le plus élevé. Les zones agricoles de l'Abitibi et du lac Saint-Jean servent simplement de complément aux industries exportatrices de la région qui exploitent des mines, des établissements métallurgiques, et des usines de pâte de bois et de papier. Les Cantons de l'Est entrent dans une catégorie différente; on y constate un fléchissement de l'agriculture en général à cause de la concurrence de régions plus nouvelles et plus riches. Cependant, on a essayé d'y spécialiser davantage la production agricole, grâce à l'élevage des bestiaux, à l'industrie laitière et à la fabrication des produits de l'érable, car, dans ces domaines, cette région jouit de certains avantages ou du moins n'est pas aussi mal partagée que d'autres. Dans les autres régions agricoles, c'est l'agriculture de stricte subsistance. On y produit du foin, de l'avoine, des pommes de terre et du bétail pour la consommation de la ferme ou de la région, et d'ordinaire on y ajoute la coupe du bois ou la pêche pour en retirer un petit revenu en espèces. Les ressources limitées et souvent de qualité inférieure, la production irrégulière et sur une faible échelle, ainsi que les difficultés de la vente ne donnent que de bien maigres revenus. Ces régions peuvent difficilement conserver leur population actuelle, et encore moins absorber l'augmentation naturelle lorsque des occasions d'emploi s'offrent ailleurs. A cause de la misère qui règne dans ces régions et de l'émigration de leurs habitants vers les villes, leurs problèmes économiques ont, ces temps derniers, suscité une attention plus soutenue. On se rend compte de l'insuffisance matérielle des ressources, mais une intégration plus efficace de l'agriculture, de l'explo-

tation forestière, de la pêche et de la production de l'artisanat régional pourrait donner de bons résultats. Cependant, grâce au progrès des travaux de recherche et des expériences, comme de l'enseignement théorique et pratique, ainsi qu'à l'institution de moyens accrus de crédit et de mise sur le marché dans certains cas, grâce aussi à l'aide fournie en vue de rehausser et de normaliser la qualité des produits marchands, on pourrait accroître le revenu net et relever le niveau de vie des habitants de ces régions. Il serait particulièrement avantageux, à cette fin, d'améliorer les conditions qui règnent actuellement dans la principale industrie complémentaire, vu que c'est sur le mariage heureux de l'économie forestière à l'économie rurale que se fonde le plus grand espoir d'avance durable vers la réalisation d'un équilibre harmonieux entre l'exploitation de nos forêts et celle de nos fermes. D'autre part, les résultats fournis par les vastes et coûteux programmes de colonisation, de retour à la terre et d'assistance aux cultivateurs lancés depuis quelques années, ne semblent pas indiquer que cette division de l'économie de Québec doive jamais atteindre un niveau de prospérité très élevé, ou puisse justifier l'espoir de ceux qui y cherchaient un remède à notre présente sujétion aux exigences du commerce national et international.

Cette remarque n'a pas pour objet de critiquer les efforts accomplis en vue d'améliorer et de secourir l'industrie agricole, car tout adoucissement de l'état de choses, qui existe en ces régions pauvres, par suite de l'amélioration des méthodes de culture ou d'un plus sage aménagement ne saurait que bénéficier à l'ensemble de notre économie. Il importe également de reconnaître qu'il existe d'autres critères à part ceux d'ordre strictement économique, et que l'on peut préférer, pour diverses raisons d'ordre social, une économie rurale indépendante à une économie urbaine, plus proprement industrielle et productrice de plus forts revenus, partie intégrante de celle du reste du pays et du monde entier, et, par conséquent, sujette à d'imprévoyables chocs et influences venant de l'extérieur. Toutefois, du point de vue économique, il importe de tenir compte des restrictions matérielles qui surgissent lorsqu'on tend vers l'établissement, sur une vaste échelle, d'une économie rurale indépendante, de même que de l'impossibilité où l'on se trouve de la substituer de façon satisfaisante (même dans les conditions les plus favorables) à l'économie unifiée tant au sein

de la nation que dans le domaine international, et qui fait vivre les quatre cinquièmes de la population.

On a déjà suffisamment exposé en général les défauts ou lacunes du régime économique de la province de Québec, ainsi que la complexité du problème que constitue, pour les gouvernements, l'élaboration d'un programme fiscal ou économique. Et, bien plus que dans les autres provinces, les critères utilisables dans le domaine économique sont subordonnés à d'autres considérations d'ordre social, telle la sauvegarde des particularités ethniques. Tant que les programmes politiques d'ordre national s'appliquèrent à l'avantage de la région métropolitaine; tant que les nouvelles industries d'électro-produits du nord de la province jouirent de débouchés de plus en plus importants; et tant que ces deux divisions toujours croissantes de notre économie contribuèrent au soutien des régions agricoles et à l'absorption de leurs excédents de population, l'autorité provinciale adopta naturellement, dans les domaines social et économique, l'attitude du laisser-faire. L'Eglise et les divers corps municipaux se virent confier l'administration d'une large part des deniers affectés à l'enseignement et à l'assistance publique; l'autorité provinciale ne s'intéressait nullement aux services d'utilité publique ni à aucun autre domaine de l'économie habituellement placés sous la régie du gouvernement; et elle céda aux municipalités une part relativement plus considérable de la responsabilité en ce qui concerne les grandes routes. Comme premier résultat de cette politique, les impôts, les dépenses et la dette de la province atteignirent des niveaux beaucoup plus élevés (par tête d'habitant, ou par rapport au revenu provincial) que dans les autres provinces du Canada (bien que dans Québec, les responsabilités des corps municipaux et des organismes d'un caractère quasi public fussent bien au-dessus de la moyenne); et, second résultat, il y eut tendance, de la part du gouvernement, à se désintéresser des problèmes sociaux et économiques susceptibles de surgir par suite de l'application d'un système de ce genre, dont ils sont la conséquence inévitable. Toutefois, quand la conjugaison de la crise mondiale et de la sécheresse qui sévit dans l'Ouest au cours des années de la période de 1930 ébranlèrent la structure commerciale nationale fortement intégrée, et que la réduction des marchés et l'affaissement des prix des électro-produits sapèrent la structure finan-

cière compliquée de l'économie de la région au nord du Saint-Laurent, la province se trouva en face d'une situation économique et sociale fort critique de tous les côtés. L'intervention de l'Etat sur une échelle sans précédent devint nécessaire. Dans la zone métropolitaine, cette intervention prit la forme de secours directs, de travaux publics, d'aide aux mouvements entrepris pour le retour à la terre (sans compter naturellement le relèvement des tarifs douaniers du Dominion, ce qui contribua à tenir occupés les ouvriers de quelques industries secondaires). Pour l'économie de l'électro-production, on essaya d'imposer la création de cartels de vente, on accorda certaines exemptions d'impôts applicables au domaine public, on entreprit des travaux de voirie, on encouragea l'établissement agricole et l'on accorda des secours directs. Pour les régions d'agriculture de stricte subsistance, on s'efforça d'accroître les recherches dans les sciences agricoles et de favoriser l'enseignement technique, on effectua des prêts agricoles à bon marché, on augmenta les primes pour encourager l'amélioration de la production et des méthodes de vente, et on accorda une aide directe considérable dans les centres de colonisation. Tout cela entraîna des dépenses formidables, mais permit à peine de traverser les difficultés et n'eut guère d'effet sur les problèmes fondamentaux. La reprise des affaires aux Etats-Unis et sur d'autres marchés étrangers soulagea les industries exportatrices du nord économiquement intégrées avec eux, mais la zone métropolitaine resta sous le coup de la crise. A moins que les anciens courants de l'expansion de l'économie transcontinentale ne reprennent, ou bien qu'on ne trouve un autre stimulant intérieur comparable à celui des mines d'or de l'Ontario septentrional, la partie la plus importante de l'économie de la province de Québec continuera de végéter. Non seulement les autres parties de l'économie de Québec en seront atteintes, mais il en résultera des conséquences graves quant à la structure des finances publiques de la province, les charges qu'elle devra assumer et le régime fiscal qu'elle devra adopter pour s'en acquitter.

Ontario

L'Ontario occupe une place si considérable dans l'ensemble de l'économie canadienne qu'étudier ses principales particularités économiques équivaut souvent à dresser le tableau de notre économie nationale. D'autre part, l'Ontario étant non seulement

le plus grand, mais si manifestement le plus riche membre de notre corps économique, il convient de s'arrêter quelque peu aux avantages particuliers dont il jouit. Bien que la population de cette province ne représente que 33 p. 100 de celle du Canada, elle affichait, en 1937, 42 p. 100 du revenu national, et entre 45 et 60 p. 100 des téléphones, des automobiles, de la consommation ménagère d'énergie électrique, des versements au chef de l'impôt fédéral sur le revenu, du revenu dérivé de placements, de l'achat d'obligations de l'Etat, et autres signes d'un revenu et d'un niveau de vie supérieurs à la moyenne.

Trois éléments contribuent à lui assurer ces avantages. Premièrement, ses ressources abondantes et variées; deuxièmement, la place stratégique qu'elle occupe dans l'économie nationale, et enfin, sa situation géographique entre l'empire industriel des Grands lacs et de l'Ouest central et les marchés du sud.

Il serait facile de dresser une longue liste des ressources de l'Ontario: le bois de charpente ou à pâte de la vallée de l'Ottawa et du nord de la province; les riches terres agricoles du sud de l'Ontario et de la vallée de l'Ottawa; les gisements d'or de Kirkland Lake, de Porcupine et du nord-ouest de la province et les gisements de cuivre et de nickel de la région de Sudbury, ainsi que l'énergie hydroélectrique et les grandes voies de transport que lui fournissent ses cours d'eau; notons, cependant, son manque de charbon, de fer et de pétrole. En Ontario même, l'exploitation des ressources naturelles a atteint un haut degré de coordination. Les industries forestière, minière et agricole sont, dans une certaine mesure, solidaires les unes des autres, et très intimement liées aux industries secondaires de transformation de services et de finance. Bien que les opérations de ces dernières tendent surtout à s'exercer dans le domaine national, l'importance de leurs débouchés régionaux (et, en retour, leur propre importance comme débouchés pour les produits agricoles de la région) est considérable et constitue le fondement d'une plus grande exploitation.

Grâce au climat et à la nature du sol, l'agriculture en Ontario est la plus variée et la mieux équilibrée qui soit au Canada. On y voit réaliser cette combinaison idéale de la culture mixte, qui fournit les moyens de subsistance essentiels et de la production de denrées spéciales dont l'écoulement, soit sur les marchés urbains de la région, soit sur les marchés étrangers, crée un revenu en espèces. Le revenu en

espèces du cultivateur de l'Ouest est plus élevé,²⁰ en moyenne, que celui du cultivateur ontarien, mais, par contre, celui-ci jouit d'une indépendance économique bien plus grande et tire ce revenu d'un ensemble de produits beaucoup plus variés, tels que les bêtes à cornes et les porcs, la volaille et les œufs, les produits laitiers, le tabac, les fruits et les légumes. D'autre part, sa production de subsistance est beaucoup plus diversifiée et son revenu en espèces plus élevé, en moyenne, que celui du cultivateur de Québec ou des provinces Maritimes. L'industrie agricole primaire s'avère donc, dans cette économie, une cause importante de stabilisation, et fournit un excédent de produits écoulables suffisant pour servir de fondement à un échange profitable entre la ville et la campagne et à une bonne répartition de la main-d'œuvre.

Bien que ces données fussent vraies dans leur ensemble, il ne faudrait pas oublier qu'il y a certaines régions agricoles, ainsi les comtés de Huron et de Bruce, qui n'ont pû soutenir la concurrence de l'Ouest dans la production de leur ancienne denrée principale, ou s'adonner avec succès à un autre genre de culture. Certaines régions agricoles, comme il en existe dans l'est de l'Ontario et la vallée de l'Ottawa, ainsi que dans les environs de Cobalt et de

²⁰ TABLEAU 76.—REVENU PAR FERME

	1928	1933	1937
<i>Ile du Prince-Edouard:</i>			
Revenu brut en espèces.....	769	312	476
Revenu net en espèces.....	453	80	205
Revenu en nature, denrées.....	264	141	186
<i>Nouvelle-Ecosse:</i>			
Revenu brut en espèces.....	419	328	433
Revenu net en espèces.....	141	126	193
Revenu en nature, denrées.....	296	183	241
<i>Nouveau-Brunswick:</i>			
Revenu brut en espèces.....	411	220	350
Revenu net en espèces.....	132	20	108
Revenu en nature, denrées.....	309	190	248
<i>Québec:</i>			
Revenu brut en espèces.....	799	357	628
Revenu net en espèces.....	425	89	313
Revenu en nature, denrées.....	379	219	293
<i>Ontario:</i>			
Revenu brut en espèces.....	1,400	673	1,115
Revenu net en espèces.....	838	265	643
Revenu en nature, denrées.....	320	179	234
<i>Manitoba:</i>			
Revenu brut en espèces.....	1,515	594	1,434
Revenu net en espèces.....	828	186	939
Revenu en nature, denrées.....	225	133	185
<i>Saskatchewan:</i>			
Revenu brut en espèces.....	2,341	538	627
Revenu net en espèces.....	1,614	66	141
Revenu en nature, denrées.....	188	100	124
<i>Alberta:</i>			
Revenu brut en espèces.....	2,164	682	1,203
Revenu net en espèces.....	1,506	201	689
Revenu en nature, denrées.....	178	109	164
<i>Colombie-Britannique:</i>			
Revenu brut en espèces.....	1,093	614	905
Revenu net en espèces.....	460	184	353
Revenu en nature, denrées.....	284	207	245

Gowganda, dont la prospérité dépendait de marchés dérivant de la mise en valeur de mines ou de forêts locales, se virent acculées à la ruine dès que les ressources naturelles de l'endroit furent épuisées. En d'autres régions, comme, par exemple, celles des lacs Rideau ou des lacs Muskoka ainsi que dans les zones de colonisation du nord, où une agriculture de subsistance est la seule possible, les habitants se livrent également à la coupe du bois, à la pêche et au piégeage. Le niveau d'existence y est donc très bas, et le revenu en espèces pratiquement nul, sauf dans les endroits fréquentés par les touristes. Par contre, dans certaines régions telles que la péninsule du Niagara, la production a atteint un haut degré de spécialisation, avec le résultat que les frais obligatoires y sont élevés et les revenus nets peu sûrs et extrêmement variables. Cependant, malgré ces exceptions, l'agriculture ontarienne demeure en général, et particulièrement dans la péninsule occidentale, bien équilibrée et essentiellement stable; elle contribue fortement à la prospérité et au rôle prépondérant de cette province.

L'industrie forestière demeura longtemps le ressort principal de l'économie ontarienne, et bien que la meilleure partie des ressources forestières fût épuisée, et que l'exploitation minière occupe aujourd'hui le premier rang, cette industrie ne cesse, sous sa forme moderne d'industrie de la pâte de bois et du papier, de jouer encore un rôle important. Bien que des méthodes rationnelles de sylviculture et de conservation pussent assurer à cette nouvelle industrie la permanence et la stabilité, il semble que l'exploitant individuel trouve encore plus profitable d'épuiser complètement les ressources d'une localité, puis de s'installer ailleurs. La situation s'améliorerait-elle si l'industrie se voyait obligée de défrayer le coût de la réadaptation ou de la récupération de la main-d'œuvre et des entreprises dépendantes dans les régions délaissées, conséquence inévitable d'une telle politique? On ne saurait le préciser. Toutefois, la mise en vigueur d'une politique de conservation et la réalisation d'un plus haut degré de stabilité dans l'industrie même paraissent indispensables, si l'on entend exploiter ces ressources le plus avantageusement possible et les faire contribuer, comme par le passé, au succès de l'économie tout entière.

La production des métaux en Ontario a accusé une forte augmentation au cours des dix dernières années, principalement à cause de la hausse dans le prix de l'or. Les découvertes de Froot, un peu avant 1930, l'amélioration des procédés d'affinage, l'extension des moyens de production et la course aux armements en ces dernières années ont aussi

sensiblement accru la production de nickel et de cuivre. Beaucoup plus importants, cependant, se sont avérés les progrès accomplis dans l'exploitation aurifère, par suite de l'extension des entreprises déjà lancées à Porcupine et Kirkland Lake, lesquelles fournissent encore les quatre-cinquièmes du rendement total de la province et de la mise en valeur de nouveaux gisements dans le nord-ouest de l'Ontario. La valeur triplée de la production aurifère, au cours des derniers dix ans, a eu son effet, non seulement sur l'industrie minière elle-même, sa main-d'œuvre et le capital qui y est placé, mais s'est fait sentir également dans un grand nombre d'industries connexes: les transports, l'énergie électrique, le bois d'œuvre, la construction mécanique, les produits chimiques et les explosifs, sans oublier les opérations de commandite et celles du commerce des valeurs, qui ont si largement contribué à donner la couleur et l'allure du roman à l'évolution de l'industrie minière au Canada. Parce que cette évolution revêtait une importance et une signification particulières, du fait qu'elle s'était accomplie durant la crise générale, et parce qu'elle était coordonnée en fonction des centres industriels et financiers, de même qu'avec les industries forestière et agricole de l'Ontario, plutôt qu'avec celles d'autres provinces, elle s'effectua dans le sens opposé à l'orientation traditionnelle de notre économie, d'Est en Ouest, et tendit peut-être à faire négliger un peu, par l'Ontario, le bien-être économique du reste du pays.

Nous nous en sommes tenus jusqu'ici aux industries qui font de l'Ontario, grâce à la puissance de ses ressources, une grande et riche section de notre économie. Il convient d'ajouter, toutefois, que l'initiative provinciale y a joué un rôle très important, ainsi qu'en témoignent la construction du *Temiskaming and Northern Ontario Railway* qui ouvrit les régions minières; la Commission hydro-électrique, qui procura de l'électricité à bon marché aux entreprises industrielles, aux campagnes et aux consommateurs en général; la Commission du prêt agricole, qui assura aux cultivateurs de l'argent relativement à bon marché; et enfin, le vaste réseau de routes modernes, que l'Ontario a construites de bonne heure et maintenues en bon état. En outre de hâter et de favoriser l'essor de l'économie provinciale, ces initiatives contribuèrent fortement à lui donner sa physionomie propre et à coordonner les industries et les diverses régions de la province. Le rapport très étroit qui existe entre les régions d'exploitation récente et les zones métropolitaines, de même qu'entre les industries de base et celles de transformation et de finance, donne lieu à une cer-

taine interdépendance qui offre des inconvénients, mais qui assure, d'autre part, une économie variée et bien équilibrée, étayée de ressources propres.

La position stratégique de cette province dans l'économie canadienne et les avantages qu'elle retire de la politique nationale ne sont pas moins importants que ses ressources naturelles. Sa situation géographique relativement au reste du pays, ses ressources, sa position géographique par rapport aux centres houillers et métallurgiques et au grand triangle industriel du centre des Etats-Unis, ont fait de l'Ontario le centre logique de l'industrie manufacturière, au Canada, et de la distribution des services et de la finance qui dépendent de l'activité industrielle et de la concentration urbaine. Dans la mesure où la politique nationale a favorisé ce développement, l'Ontario en a été le plus important bénéficiaire. La politique nationale y a apporté deux grands stimulants: l'énergique mise en valeur de l'Ouest a créé une demande, et la politique douanière a orienté cette demande vers l'Ontario (et Montréal). Ce concours relativement avantageux d'initiatives tirait naturellement son impulsion principale de l'Ontario et de Montréal. Il ressort d'un relevé spécial, entrepris au nom de la Commission par le Bureau fédéral de la statistique, relevé portant sur 1,973 compagnies établies dans 23 branches de l'industrie manufacturière de l'Ontario et de Québec, que de 25 à 30 p. 100 des ventes totales de ces compagnies au pays se faisaient dans les autres provinces. Bien entendu, une partie de ces ventes se seraient produites sans la protection douanière, mais, par contre, une partie des ventes effectuées en Ontario et dans Québec n'auraient pas eu lieu sans cette protection. Les relèvements douaniers de 1930-1932, qui abaissèrent de 25 p. 100 en 1928 à 13 p. 100 en 1933 ²¹ le coefficient des importations par rapport à la valeur totale de la production, sont peut-être une preuve plus directe de l'influence du tarif sur l'orientation de la demande vers les industries manufacturières domestiques (qui se trouvent presque exclusivement groupées dans l'Ontario et dans la zone métropolitaine de Montréal). En plus d'activer l'embauche de la main-d'œuvre et d'accroître les gains de cette dernière dans les régions où les industries protégées sont installées, ce détournement voulu du pouvoir d'achat au profit de ces industries stimule l'essor d'entreprises financières et de services satellites dans les agglomérations urbaines et

industrielles. Cette concentration industrielle et financière provoque, et c'est naturel, la naissance de vastes maisons d'affaires aux innombrables ramifications et exerçant souvent un monopole, lesquelles, à leur tour, stimulent davantage la concentration des revenus entre les mains des entrepreneurs et des directeurs.

On a constaté qu'outre les initiatives de l'autorité fédérale qui ont contribué à créer dans l'Ouest canadien la demande de produits manufacturés puis à orienter cette demande vers l'industrie canadienne, la proximité du centre industriel des Etats-Unis a constitué pour l'Ontario un atout de premier ordre. Cela lui a permis de se procurer à bon marché le charbon et le minerai de fer, matières premières indispensables à ses industries de base, et dont elle est insuffisamment pourvue²²; elle a facilité le renouvellement de la technique industrielle et l'inauguration de la production, en grandes séries, ainsi que la modernisation rapide de l'industrie, en multipliant les spécialistes et l'outillage; elle a favorisé l'établissement de succursales américaines en vue du commerce d'exportation dans les pays de l'Empire ou dans les autres pays où le Canada peut se voir accorder la préférence douanière; elle est la source d'un tourisme important; elle assure parfois un débouché à la main-d'œuvre spécialisée et professionnelle que le marché du travail canadien est incapable d'absorber, ainsi qu'une source importante de capitaux pour l'industrie canadienne. Malgré les barrières douanières, il existe entre l'Ontario et les états voisins, tant dans le domaine de la production que dans l'aménagement des travaux publics, une certaine coordination et une certaine spécialisation complémentaire qui abaissent les prix de revient et accroissent le revenu net.

La province d'Ontario se voyant ainsi obligée de se procurer chez ses voisins du sud une grande partie des matières premières indispensables à ses industries, il en résulte que toute recrudescence d'activité dans l'industrie manufacturière ontarienne se traduit inévitablement par des importations plus considérables, tandis que le relèvement des droits applicables aux produits achevés, tend à accroître les importations des matières premières destinées à l'industrie. Ceci ne va pas, cependant, sans un détournement des achats, du commerce anglais et américain des produits achevés vers les matières premières industrielles des Etats-Unis; mais les exportations canadiennes restent toutefois indispensables à titre de source de devises étrangères. Nous avons dit que la sécheresse et la mévente dans l'industrie fromentière, ainsi que l'apparition de nou-

²¹ Voir Appendice 3, W. A. Mackintosh, *Le fondement économique des relations entre le Dominion et les provinces*, pp. 96 à 104, pour le détail, ainsi que pour les réserves à apporter à l'emploi de ces coefficients.

²² En une année prospère, les états contigus aux Grands lacs produisent 40 p. 100 de l'acier du monde entier.

velles industries exportatrices en Ontario, avaient diminué l'importance des exportations fromentières de l'Ouest à cet égard. Ainsi les nouvelles industries hydroélectriques, aurifères et papetières du nord de l'Ontario ont fait beaucoup plus qu'ouvrir des territoires à la production et stimuler l'Ontario méridional; le nord ontarien a ourdi la trame d'une économie nouvelle s'écartant du modèle transcontinental traditionnel; il a aidé l'Ontario à s'affranchir d'une trop grande sujétion à l'économie nationale.

Le nouveau système n'en accuse pas moins des faiblesses qu'il a pu être difficile de déceler, à cause de son expansion rapide au milieu d'une crise générale. L'un est l'épuisement éventuel des gisements aurifères sur lesquels repose tout l'édifice. Vu la structure géologique complexe des principaux gisements, il est impossible d'arriver à une estimation approximative satisfaisante des réserves de minerai, ainsi qu'on le fait, par exemple, dans l'Afrique du Sud. Toutefois, certains indices permettent de supposer que les exploitations de Porcupine et de Kirkland Lake sont sur le déclin. Cette constatation est d'autant plus importante, qu'en dépit d'une majoration de 70 p. 100 du prix de vente brut et d'une certaine diminution des frais d'exploitation au cours des six dernières années, aucune nouvelle entreprise d'envergure ne s'est fondée. A peu près les quatre cinquièmes de la production totale continuent de venir des mines de Porcupine et de Kirkland Lake, qui ont dû entreprendre l'exploitation de minerais pauvres et de basse teneur, afin d'accroître leur production et prolonger leur existence. Pour le bien de l'individu comme pour celui de la société, il faudrait appliquer une forte proportion des recettes d'une telle industrie à l'amortissement du capital, et considérer comme non périodiques les frais de construction et d'outillage qu'elle entraîne. L'épuisement inévitable de ces ressources non seulement amoindrira les revenus dont elles sont la source directe et indirecte, mais il fera naître aussi des problèmes sociaux d'adaptation qui exigeront l'intervention et l'assistance de l'État.

La richesse économique de l'Ontario dépend donc dans une certaine mesure d'une exploitation harmonieuse et bien équilibrée de ses propres ressources naturelles, au nombre desquelles il faut inclure sa situation géographique par rapport au reste du Canada et aux États-Unis. Elle dépendait également dans le passé du succès des politiques d'ordre national traditionnelles, lesquelles, jointes aux avantages naturels dont jouit cette province, ont réussi à détourner une part relativement considérable des

revenus excédentaires du Canada vers des centres avantageusement situés de l'Ontario. Si cette richesse n'a pas diminué depuis quelques années, c'est grâce à une mise en valeur intense, mais éphémère, des régions neuves du nord. Le maintien de cette richesse à son niveau actuel dépendra en partie de la prospérité de l'économie canadienne prise en son ensemble et dont l'Ontario constitue une partie intégrante d'une si grande importance, ainsi que de la fiscalité et de l'habileté avec lesquelles cette province pourra s'incorporer à l'économie canadienne de façon à tirer le meilleur parti possible de ses avantages naturels et à parer aux difficultés susceptibles de surgir, étant donné sa situation.

Les Prairies

Nulle région ne subit plus immédiatement l'effet des principaux programmes politiques d'ordre national que les provinces des Prairies. Dans le passé, les buts surtout visés par les programmes de ce genre (exploiter les ressources intactes des Prairies et assurer à l'intérieur des marchés pour les régions directement intéressées à l'expansion de l'Ouest) avaient une importance primordiale pour les provinces des Prairies et influaient sur les autres parties du pays dans la mesure où ces dernières pouvaient nouer avec les Prairies des liens de solidarité et de dépendance économique. Nous avons également constaté que les motifs d'ordre purement économique ne déterminèrent pas seuls la politique dite nationale ni ne concoururent seuls à en accroître les frais (surcroît de dépenses tolérables tant que le sol vierge des Prairies et un marché mondial propice s'unirent pour rapporter un revenu net exceptionnellement élevé). C'étaient les beaux jours où l'Ouest pouvait "encore et toujours payer".

L'industrie du blé, sur laquelle reposait l'économie de l'Ouest et dont dépendait une partie notable du reste du Canada, nous fournit un exemple classique du revenu et de la prospérité que pourrait atteindre une région aux ressources très modestes, grâce à la spécialisation de la main-d'œuvre sur le plan international. En achetant du blé canadien, une bonne partie de la population de la Grande-Bretagne et de l'Europe continentale mangerait du meilleur pain et qui lui coûterait moins cher, tandis que la population de l'Ouest canadien pourrait se vêtir mieux et à meilleur marché, avec les textiles européens, que l'une ou l'autre de ces régions ne pourraient le faire, laissée à ses propres ressources. Mais avec le déclin et l'effondrement complet, dans certains cas, du système d'échanges internationaux sans lequel cette spécialisation était impossible, les Prairies

fournirent bientôt un autre exemple, également classique: celui d'une contrée vouée à un marasme chronique. Pour comble de malheur, des sécheresses périodiques et générales vinrent enlever au producteur son traditionnel moyen de défense: l'accroissement des emblavures permettant, même à des prix très bas, pourvu que fussent acquittés les frais d'exploitation, de répartir les frais généraux et d'assiéger vigoureusement les marchés mondiaux. De plus, la sécheresse nécessita de larges distributions de secours assurant tout juste la vie des familles et des bestiaux, alors qu'il fallait procurer aux cultivateurs la semence et d'autres denrées qu'ils auraient normalement pu produire eux-mêmes. Nous avons cherché, dans d'autres parties de ce rapport, à fournir un aperçu de la situation créée par la sécheresse et l'effondrement des prix du blé. Contentons-nous de signaler brièvement que le revenu total de cette région diminua presque de moitié et le revenu agricole d'environ 80 p. 100, si l'on compare la moyenne de 1926-1929 à celle de 1930-1937. Cependant, la brutalité de cette statistique est bien loin d'indiquer l'étendue de la débâcle de l'Ouest qui emporta avec elle le niveau de vie et celui de l'enseignement, le régime alimentaire, les services d'hygiène ou d'enseignement, de même que les outillages collectifs notamment pour les routes, et qui frustra l'individu de ses espoirs, de ses rêves et de ses ambitions.

Il est vrai que cette période d'extraordinaire sécheresse n'aura qu'un temps, mais la contraction subie par le marché mondial du blé exige un nouveau bilan de l'Ouest et une nouvelle estimation de son rôle dans l'économie canadienne. La politique autarchique de l'Allemagne, de l'Italie et de la France, pour ne prendre que ces trois pays, a entraîné un fléchissement de la demande équivalant à peu près à la production en excédent de la Saskatchewan; le Royaume-Uni, seul débouché important qui nous reste, s'efforce à activer sa production de pommes de terres et de plantes-racines, afin de réduire les importations du blé; et le rêve que nous formions autrefois d'une expansion économique vers l'Orient a été dissipé par l'occupation japonaise du Nord de la Chine et ses conséquences, de même que par le refus du Canada d'accepter en paiement de ses exportations, des marchandises orientales.

La situation du Canada dans ce qui subsiste du marché international du blé (disons 500 millions de boisseaux par an, en regard de 750 millions entre les années 1920 et 1930) est aussi solide, sinon meilleure, qu'elle ne l'a jamais été. Les producteurs de blé de l'Australie, de l'Argentine et des Etats-

Unis se livrent à d'autres genres de production impossible au Canada, et les producteurs canadiens ont accompli des progrès notables en ce qui concerne la diminution des frais et l'amélioration des méthodes. Dans le cours ordinaire de l'évolution économique, le Canada devrait se tailler une plus large tranche de ce marché affaibli. Mais cela suppose pour le blé des prix relativement inférieurs (sauf les fluctuations dérivant des écarts entre les récoltes) qui contraindront le producteur peu favorisé, qui peut s'embaucher ailleurs, à abandonner la culture du blé. Il ressort de cette constatation que les meilleures terres de l'Ouest canadien auront un revenu net moindre qu'auparavant, que les terres actuellement exploitées s'avéreront de rapport insuffisant et que les possibilités d'extension sont grandement réduites. Par contre, ne perdons pas de vue l'élément qui a le plus contribué à abaisser les frais du cultivateur canadien et qui a permis à l'Ouest de concurrencer les producteurs de blé d'ailleurs: la mécanisation de l'industrie canadienne du blé, qui réduit notablement le coefficient de la main-d'œuvre par rapport aux emblavures et à la production. Mais plusieurs régions de l'Ouest se sont, de ce fait, trouvées surpeuplées, par rapport à leurs ressources.

Il est de toute évidence que l'économie du blé est arrivée à maturité. Maturité précoce, en raison de la tendance générale des affaires internationales, mais qui ne s'impose pas moins pour l'heure aux esprits réalistes comme un état de choses indiscutable. Ce dénouement influe grandement sur notre économie. Les frais généraux et les aménagements nationaux reposent respectivement sur la double hypothèse que l'Ouest ferait vivre une population beaucoup plus nombreuse et qu'il offrirait un marché sans cesse croissant; tous deux sont compromis par la suppression de ce qui rendait ces calculs plausibles à l'origine: le champ presque illimité ouvert à la production et à l'écoulement du blé.

Il convient de ne pas exagérer les insuffisances de la contrée. Si les conditions climatiques redevenaient normales, l'industrie jouira de grands avantages fonciers et nous avons des raisons d'espérer que les Etats-Unis assureront éventuellement un débouché nouveau et de plus en plus important. Mais une économie habituée à un rythme de progrès accéléré doit pouvoir s'adapter du jour au lendemain à un longue période de marasme, ou peut-être à une égale mesure de ralentissement dans les tendances essentielles.

La perspective de trouver de nouveaux débouchés à la production ou d'autres occasions d'emploi

n'est guère prometteuse.²³ Dans le nord de l'Alberta et de la Saskatchewan et dans l'est du Manitoba, le cultivateur peut s'adonner à une culture de subsistance, mais dans l'Ouest canadien la situation de ceux qui n'ont pas d'autres gagne-pain n'est pas encourageante. Le sol et le climat contribuent à restreindre le volume et la diversité de la production dans l'Ouest et, partant, à produire un niveau d'existence relativement bas. La pénurie de denrées marchandes empêche presque tout revenu en espèces et laisse ces régions dénuées des avantages que peuvent assurer la division du travail et la production spécialisée. Au point de vue social, ces milieux prennent l'aspect de taudis ruraux où règne l'ignorance et où sévit un état de choses déplorable du point de vue hygiénique. Par rapport aux finances publiques, l'Etat doit y voir la source possible de lourdes charges en temps de crise et en tout temps, une ressource fiscale bien épuisée. Quant à l'économie dans son ensemble, ces gens ne contribuent guère aux frais généraux tandis que l'émigration inévitable d'une main-d'œuvre inexpérimentée tend constamment à abaisser le niveau d'existence dans les régions voisines. On a tant vanté les mérites d'une agriculture de subsistance et tant proposé l'établissement d'une "économie paysanne" dans les régions de colonisation situées au Nord-Ouest du pays qu'il importe de s'y arrêter. Le mieux qu'on en puisse dire est qu'un tel régime permettra à un certain nombre de gens de survivre, dans des conditions d'existence déplorables. Une affirmation aussi générale souffre d'importantes exceptions. Là où peut s'établir la culture d'une denrée d'exportation fondamentale, comme les porcs ou la graine de luzerne, susceptible d'assurer un revenu en espèces, il est assurément possible d'élever le niveau d'existence et une telle collectivité contribue pour sa part au bien-être économique de la région tout entière. Toutefois, les occasions propres à l'épanouissement d'une telle exploitation spécialisée s'avèrent décidément rares.

L'exploitation des ressources minières paraît aussi offrir une autre ressource, mais elle n'a pris aucune ampleur jusqu'à présent. Elle se résume pour le moment à l'exploitation d'un dépôt important et de deux gisements secondaires au nord du Manitoba, d'où l'on tire des minerais complexes de métaux communs, à celle du gisement pétrolifère de la vallée Turner et à la découverte de quelques poches peu considérables de métaux précieux dans les territoires du Nord-Ouest. Malgré l'absence de tout débouché local d'importance suffisante, on s'est

aussi attaché sans relâche à tirer partie des ressources houillères du sud-ouest de l'Alberta et du sud-est de la Saskatchewan, dont les gisements sont considérables mais le charbon de qualité inférieure. Il n'y a pas lieu de sous-estimer ces exploitations: elles n'ont pas manqué dans leur région d'assurer largement emplois et revenu durant la période de dépression économique, mais on est forcé de reconnaître que la plus grande utilité de ces entreprises se révèle pendant la période d'aménagement et qu'on n'y saurait trouver de solution permanente au malaise économique des Prairies, pour autant que notre connaissance actuelle des ressources minières de l'Ouest et du Nord-Ouest canadien permettent d'en juger.

L'Etat est acculé à de plus fortes dépenses, en proportion, par une économie semblable à celle des Prairies, que n'entraînerait un régime d'indépendance plus marquée; mais devant l'importance relativement plus grande du revenu en espèces les gouvernements peuvent rétablir l'équilibre, grâce à un régime fiscal approprié. En temps de marasme, la dépense de l'Etat augmente par le grand besoin généralisé d'assistance en face de l'effondrement du commerce d'exportation des denrées primaires, source première de revenu pour l'économie nationale. Au sein d'une époque de prospérité la dépense de l'Etat s'accroît des exigences d'une expansion économique à l'allure toujours plus rapide, fruit du paiement par l'Etat des travaux publics et de l'aménagement des services communaux. C'est ainsi que les gouvernements des Prairies se sont lancés dans de nombreuses entreprises (établissement de chemins de fer, de centrales électriques, de réseaux téléphoniques, d'élevateurs à grain, d'ouvrages d'irrigation et inauguration du prêt agricole) en plus de se consacrer à leurs fonctions normales dans le domaine de la voirie et de l'instruction publique. L'activité de l'Etat dans l'Ouest du pays a dépassé, même en ces domaines qui lui sont propres, celle des gouvernements de l'Est. Là où les échanges commerciaux constituent le fondement de l'économie, les réseaux routiers et ferroviaires ont une importance primordiale. La rapidité de la colonisation dans l'Ouest a exigé l'établissement précipité des moyens de transport. Cette précipitation avec laquelle il fallut également établir le régime d'enseignement et l'absence presque complète d'institutions dotées par des particuliers ont contribué à grossir le budget de l'instruction publique.

La stabilité de l'équilibre organique de chacune des cellules, au sein d'une société possédant un caractère de fragilité et de spécialisation aussi marqué, prend une importance vitale. Le bien com-

²³ Pour discussion plus détaillée, voir Appendice, W. J. Wainess: *Perspectives de peuplement des Prairies*. (Polycopié).

mun réclame le maintien essentiel du régime de crédit et d'administration propre à l'Etat dans l'Ouest canadien. Les fluctuations dues aux éléments de la nature et aux vicissitudes du commerce provoquent de si violentes alternances d'abondance et de marasme, au sein de la principale industrie de la région, qu'il est permis de douter que le régime administratif soit étayé sur des bases économiques assez larges et stables pour satisfaire aux exigences financières que chaque cycle y ramène. Au cours capricieux du revenu dans ce territoire vient s'ajouter un autre facteur d'importance considérable dans les finances publiques des Prairies: la position où se trouvent les divers petits organismes indépendants de chacun des groupes économiques des Prairies lorsqu'ils tentent de transiger sur un pied d'égalité avec les grands monopoles de l'Est du Canada, transactions auxquelles les programmes politiques d'ordre national les empêchent de se soustraire. Faute d'avoir pu s'assurer dans le passé de conditions avantageuses d'échange, les citoyens des Prairies ont vu l'Est attirer à lui leur revenu en excédent et ils ont tenté un redressement en utilisant les moyens dont disposent leurs gouvernements provinciaux dans le domaine économique.

Colombie-Britannique

Aspect caractéristique de l'économie canadienne tout entière, d'immenses espaces désertiques séparent de riches agglomérations de ressources naturelles, et sous ce rapport la Colombie-Britannique présente un contraste encore plus frappant. Une partie des ressources minières et forestières sont avantageusement situées sur le littoral, ou encore dans la vallée relativement accessible du fleuve Fraser, mais bon nombre se trouvent à l'intérieur des terres et leur exploitation exige l'établissement préalable de fort coûteux moyens de transport. Les régions incultes couvrent une bonne partie de la province et, si elles révèlent ici et là quelques ressources isolées, leur éloignement ou leur inaccessibilité en rendrait l'exploitation sans avantage. Par contre, certaines ressources de la province sont de tout premier ordre: l'immense gisement Sullivan de métaux communs et de nombreux dépôts moins importants d'or, de cuivre et de houille, le peuplement de sapins de Douglas sur les chaînes montagneuses du littoral, les riches terres agricoles de la vallée Okanagan et du Fraser inférieur, l'énergie hydraulique des cours d'eau, les ports splendides du littoral et le décor magnifique des montagnes. L'exploitation de ces ressources a parfois rapporté d'im-

menses bénéfiques et a rendu possible l'établissement d'un niveau élevé d'existence ainsi que de services administratifs. Alors que l'effet conjugué des caractères géographiques de la Colombie-Britannique et des normes adoptées dans la province a fixé le haut niveau des prix de revient, le revenu indispensable pour y satisfaire varie à l'extrême. A l'instabilité et à l'aléa qui s'attachent couramment à une économie en dépendance partielle de l'industrie extractive viennent s'ajouter les risques inhérents à un commerce d'exportation de quelques denrées primaires, commerce tributaire des marchés étrangers où la demande et les cours varient considérablement et que des prix de transport avantageux permettent seuls d'atteindre.

Le transport pour assurer les communications à l'intérieur comme avec l'étranger présente un caractère d'importance non moins vitale pour la Colombie-Britannique. L'ouverture du canal de Panama et le fléchissement chronique des tarifs de transport qui suivit la grande activité d'après-guerre rapprochèrent énormément la Colombie-Britannique des marchés extérieurs. Non seulement les producteurs de la province virent accroître leur revenu net, mais l'exploitation commerciale des ressources naturelles de la Colombie-Britannique créa des débouchés, et le territoire où il est avantageux de faire le commerce par la voie du port de Vancouver prit de plus amples proportions. La limite extrême de cette dernière région s'enfonçait davantage vers l'Est avec chaque abaissement d'un cent, en comparaison des ports atlantiques, dans les frets océaniques du blé entre Vancouver et Liverpool; et elle dépassa finalement la frontière de l'Alberta pour se fixer presque au milieu de la Saskatchewan. Une fois le mouvement établi, l'exportation de marchandises en vrac partant de ce territoire à destination de l'étranger et même l'apport inverse des importations à distribuer qui empruntent également la voie du grand port n'ont qu'une valeur relativement faible pour l'économie de la province, mais l'activité que fait naître une période d'expansion conserve une grande importance.

Au cours des vingt dernières années une heureuse coïncidence a permis à la Colombie-Britannique de bénéficier de plusieurs facteurs d'importance considérable. L'abaissement marqué du coût du transport maritime qui stimula, en particulier, l'exportation du blé par voie du Pacifique, l'expansion du commerce et de l'exportation du bois d'œuvre et plus tard du papier-journal, le perfectionnement de la technique en électrometallurgie qui permit d'exploiter profitablement les minerais complexes de Sullivan sur une vaste échelle, la demande plus

étendue et croissante sur les marchés des Prairies jusqu'à l'époque de la sécheresse, surtout dans le territoire tributaire de Vancouver, l'augmentation du tourisme et l'ouverture de nouveaux débouchés en Orient, chaque facteur engendra tout à coup un vaste programme entraînant d'énormes immobilisations et tous déterminèrent ensemble l'allure inouïe d'une expansion qui, dans une certaine mesure, s'alimentait elle-même. Vancouver se révéla rapidement comme un important marché métropolitain, stimulant le progrès d'industries secondaires et de services.

La crise se chargea de démontrer combien vulnérable était tout cet édifice économique, lorsque se fermèrent les marchés américains du bois d'œuvre, que fléchirent lamentablement la demande et les cours des métaux communs et que diminua peu à peu toute activité nouvelle dans le bâtiment. Sensiblement les mêmes ennuis toutefois, se présentèrent dans le domaine des denrées primaires d'exportation et le bas niveau anormal des frets maritimes soulagea quelque peu la situation en Colombie-Britannique, la mettant en meilleure posture pour faire la concurrence sur le marché, reculant plus loin les limites de son territoire tributaire. La province trouva aussi quelque allègement à la suite des accords impériaux de 1932 et de l'accord commercial avec les Etats-Unis en 1935. Au surplus, bien que les prix de revient incompressibles fussent nécessairement élevés au sein de l'industrie colombienne, les frais d'exploitation d'industries aussi importantes que celles de l'extraction et de l'affinage des métaux vils, ainsi que de la production du papier-journal, s'avèrent particulièrement bas. Tant que la Colombie-Britannique pourra bénéficier d'un transport maritime fonctionnant à perte et qu'elle conservera d'immenses ressources encore vierges où appliquer les méthodes les plus efficaces de production que permet la technique moderne, la province disposera de pare-chocs aux coups de crises économiques les plus violentes.

L'acuité de la crise de 1930, néanmoins, ébranla graduellement l'équilibre financier de l'Etat et même celui de l'économie provinciale tout entière, offrant un exemple frappant de la précarité d'un revenu et d'un niveau de vie étayés sur quelques ressources naturelles d'un caractère spécialisé et sur les marchés étrangers, quelque profitable que cela puisse s'avérer aux époques favorables. De plus, puisque les plus importantes ressources de la Colombie-Britannique peuvent s'épuiser et qu'elles diminuent, puisque les niveaux élevés, caractéristiques du passé, ont eu pour condition, dans une certaine mesure

tout au moins, de donner figure de revenu courant aux recettes épuisantes taillées à même la réserve et, enfin, puisque l'expansion est en partie attribuable aux immobilisations exceptionnelles provoquées par l'ouverture du canal de Panama, il saute aux yeux que l'avenir est fort incertain et problématique.

En Colombie-Britannique, l'économie présente un caractère spécial qui influe diversement sur les finances provinciales; pour résoudre les problèmes du transport le gouvernement se laissa entraîner dans l'entreprise du *Pacific Great Eastern*, très coûteuse et dont les obligations, compte tenu des intérêts dus à la province, représentent la moitié de la dette provinciale. Les facteurs d'ordre géographique expliquent d'une part le peu de territoire organisé en municipalités, et d'autre part aussi sans doute le gonflement apparu dans les frais de certains services publics. Même l'actif physique de la province a ses répercussions sur les finances publiques. La beauté de son climat attire les vieux rentiers cossus et du même coup les revenus provenant des droits sur les successions, mais aussi les sans-travail et les frais d'assistance provinciale. L'Etat a beaucoup entrepris pour encourager l'exploitation des ressources naturelles provinciales, mais il a aussi obtenu de ses domaines publics et de ses impôts sur les compagnies des sommes considérables. Les ressources sont telles que des compagnies peuvent mieux les exploiter que des particuliers, et c'est ce qui explique que les revenus imposables y soient plus centralisés qu'ailleurs et que la province ait recours à des principes fiscaux bien différents de ceux des autres provinces. Les forts revenus nets obtenus de l'exploitation du meilleur des ressources haussèrent le train de vie et multiplièrent les excellents services publics. La crise valut à la province presque autant de privations qu'aux autres, mais les frais des services déjà établis l'emportèrent sensiblement sur ceux d'ailleurs, et seule une intervention sans merci pouvait les abaisser au niveau de la moyenne nationale. Il ne saurait être question de préconiser cette méthode, mais le fait mérite mention comme l'un des éléments rigides et, dans la pratique, incompressibles, des charges de l'économie. D'autres dépenses, et sous ce rapport celles de la conservation et des recherches occupent le premier plan, pouvaient toujours être différées et ce sont elles qu'une crise économique frappe d'ordinaire le plus durement. Mais le rôle qu'elles jouent dans l'élaboration d'une économie édifiée en si grande partie sur un actif qui s'épuise s'avère fondamental.

4. Conclusion

Nous avons souligné les traits saillants de l'économie nationale et ceux des économies régionales qui se sont établies au sein de l'organisme principal. L'économie canadienne est de celles qui, dans quelque circonstance que ce soit, présentent des signes de faiblesse et d'impuissance: dépendance inéluctable d'exportations spécialisées qui exposent les revenus à toutes sortes de fluctuations, proportion considérable des régions improductives, difficultés saisonnières qui haussent les frais généraux, rigidité des cadres où évoluent les prix de revient. A tous ces inconvénients, qui appartiennent à la nature comme à la répartition des ressources canadiennes, il faut ajouter les charges additionnelles qui viennent de considérations d'ordre politique et national et augmentent d'autant la rigidité et la vulnérabilité de notre économie.

Certains facteurs favorisent à n'en pas douter l'harmonie, comme l'interdépendance nationale; certains autres la division des intérêts et les frictions. Une fois terminée la période d'expansion sur laquelle les programmes traditionnels ont exercé une si profonde influence il sera peut être nécessaire, tant pour maintenir l'unité nationale que pour préserver le bien-être général, de demander à de nouveaux programmes appropriés de stimuler à leur tour une nouvelle expansion et de la faire surgir de force pour ainsi dire, bien qu'avec des méthodes différentes sans doute et dans tout autre domaine. Maints autres programmes politiques retiennent l'attention. Dans le domaine vital de ses relations économiques extérieures, le Canada pourrait se rapprocher plus étroitement des Etats-Unis ou des pays britanniques, ou encore viser à une autarcie plus complète;

dans l'ordre domestique, il pourrait laisser les coudées plus franches au libre jeu du régime capitaliste et assumer moins de responsabilité pour ses conséquences, ou encore tendre à une économie plus strictement dirigée. L'économie dirigée risquerait d'augmenter ou de diminuer le revenu national, suivant l'à-propos des initiatives prises et suivant l'habileté dans leur exécution, et aussi d'accentuer ou d'atténuer l'inégale répartition actuelle du même revenu, suivant les principes directeurs adoptés à l'égard de l'accomplissement des nouvelles fonctions de l'Etat. La politique la mieux appropriée du moment dépendrait toujours de maints facteurs. L'un des plus importants domaines de l'activité nationale, celui qui intéresse le plus directement les Commissaires, est celui des finances publiques. Prédire les événements est impossible, mais la science que nous possédons aujourd'hui des endroits vulnérables et plutôt faibles de notre économie nous apprend la nécessité d'adapter aux conditions existantes notre économie et notre politique fiscale, et de les préparer en vue des crises éventuelles. La Commission, aux termes du mandat qu'elle a reçu, a pour mission, non pas de décider des principes à suivre, mais d'indiquer quelles modifications devrait subir le système financier fédéral pour qu'il soit possible d'appliquer la politique qui pourrait être adoptée. La situation économique du Canada, celle de l'heure comme celle de l'avenir, enseigne clairement que nous ne pouvons continuer à souffrir des conflits et des risques qu'entraînent des politiques divergentes, non plus que souffrir davantage de l'inertie qui provient d'une répartition surannée des responsabilités et des pouvoirs administratifs.

CHAPITRE VIII

LES FINANCES PUBLIQUES D'AUJOURD'HUI

1. Dépenses d'administration

Les dépenses d'administration au Canada équivalaient à environ 30 p. 100 du revenu national au cours des dernières années. Cependant, une telle proportion ne saurait valoir comme moyen d'évaluer le " fardeau de l'impôt " ou " les frais de l'administration ". Elle peut induire fortement en erreur, surtout s'il s'agit d'établir une comparaison avec d'autres pays. Il importe donc de la soumettre à l'analyse.

Les diverses catégories de dépenses d'administration présentent une importance et des effets différents: quelques-unes ont trait aux fonctions administratives fondamentales de réglementation et de protection; d'autres sont affectées aux services collectifs que l'Etat croit avantageux de procurer à ses citoyens selon les méthodes de la coopération plutôt que de les confier à l'entreprise privée; d'autres encore représentent des transports d'un groupe à un autre, soit à cause d'obligations passées, soit en vue de réaliser une nouvelle distribution du revenu national pour des fins sociales. Tout examen du rapport qui existe entre les dépenses d'administration et le revenu national doit établir une distinction entre ces diverses catégories. Impossible d'échapper aux dépenses relatives au premier groupe de fonctions sans entraver de fait le régime économique actuellement existant. Les dépenses du deuxième groupe servent à acheter des services qui font partie du revenu national. Le contribuable aurait peut-être acheté directement quelques-uns de ces services si le gouvernement n'y avait pourvu ou il se serait procuré d'autres services. On ne saurait dire, dans ces divers cas, si l'intervention du gouvernement augmente ou diminue le revenu national, ou en change simplement la nature. Les dépenses du troisième groupe consistent simplement en des transports qui n'ajoutent directement rien au revenu de la collectivité, bien qu'elles aient à la longue des répercussions indirectes qui peuvent être ou stimulantes ou déprimantes.

Les dépenses qu'on peut considérer comme directement productives par rapport au revenu national comprennent les frais de protection des personnes et de la propriété, l'instruction publique, les dépenses en vue de l'aménagement et des transports et une partie des frais d'administration en général et de perception des impôts. Elles représentent toutes l'emploi par l'Etat de main-d'œuvre, de capital et de

ressources naturelles qui fourniront des services à la collectivité. Les dépenses revêtant la nature d'un transport comprennent les secours directs, les pensions et d'autres versements au chapitre du bien-être public, ainsi que l'intérêt de la dette improductive. Il n'y a là aucune utilisation de ressources productives ni apport immédiat au revenu du pays en général.

En 1937, des 996 millions de dollars dépensés par les gouvernements au chapitre du compte courant, environ 406 millions consistaient en transports, ce qui revient à dire que de 10 à 11 p. 100 du revenu national, acheminés vers les caisses de l'Etat, ont été ensuite distribués aux chômeurs, aux pensionnés de guerre, aux bénéficiaires de la pension de vieillesse, aux enfants, aux malades indigents, et portés au compte du service de la dette du chef de l'actif improductif. (Il va de soi que dans un pays à richesse égale mais plus uniformément distribuée, ces transports seraient relativement moins nécessaires.) Le reste des dépenses d'administration, soit 590 millions de dollars, représente la valeur des services collectifs que l'Etat fournit à la collectivité, et ils constituaient environ 15 p. 100 du revenu national.

TABLEAU 77.—DÉPENSES DE TOUS LES GOUVERNEMENTS, 1937
(en millions de dollars)

<i>Services collectifs:</i>		
(Y compris la quote-part du service de la dette).		
Fonctions essentielles du gouvernement (Administration, législation, justice et défense).....	212	
Instruction publique.....	123	
Aménagement et transports.....	255	590
<i>Transports:</i>		
Secours.....	127	
Autres services sociaux.....	125	
Pensions de guerre.....	54	
Intérêt des dettes improductives.....	100	406
		996
(Le revenu national en 1937.....)		3,829)

Le tableau précédent n'indique que fort succinctement l'ampleur relative des dépenses d'administration au Canada. L'examen des principales caractéristiques de ces dépenses nécessiterait un classement un peu plus détaillé. Il faut en premier lieu répartir les versements nets de l'intérêt (c'est-à-dire le montant total de l'intérêt versé, moins l'intérêt touché) de tous les gouvernements selon les fins pour lesquelles les dettes ont été contractées. La dette globale (directe et garantie) de tous les gouvernements du Canada était de 7,863 millions de

dollars à la fin de 1937. De cette somme, 1,413 millions constituaient l'actif soit liquide, soit productif (ou l'un et l'autre). Les fins pour lesquelles le reste de la dette—6,450 millions—a été contracté sont indiquées dans le tableau suivant et classées selon les principales fonctions de l'Etat.

dettes improductives, c'est-à-dire les déficits accumulés, les dépenses militaires, les secours et les pertes capitalisées. Le solde de 171 millions intéressait les dettes contractées au compte des édifices publics, des routes, des chemins de fer, des canaux et d'autres exploitations qui procurent des services à la

TABLEAU 78.—DETTES DE TOUS LES GOUVERNEMENTS NON DIRECTEMENT RENTABLES,(a) 1937

(en millions de dollars)

	Dominion	Provinces	Municipalités	Total
<i>Dette contractée pour</i>				
1. Fonctions essentielles du gouvernement (Législation, administration, bâtisses de l'administration de la justice et dépenses militaires).....	1,818	80	x	x
Moins l'excédent courant compte non tenu des frais spéciaux.....	-1,233	—	x	x
TOTAL NET.....	585	80	225	890
2. Instruction publique.....	—	50	180	230
3. Aménagement et transports (y compris chemins de fer, routes, ports et canaux, commissions d'énergie, téléphones, prêts agricoles, etc.).....	3,250	975	275	4,500
4. Services sociaux (Secours, santé publique, etc.).....	420	235	175	830
GRAND TOTAL.....	4,255	1,340	855	6,450

(a) Ce tableau comporte les dettes totales, directes et garanties, de tous les gouvernements du Canada *moins* l'actif liquide (en espèces), les placements qui sont complètement rentables (c'est-à-dire dont le rendement couvre pleinement l'intérêt provenant de l'actif partiellement rentable.

L'intérêt de cette dette (non tenu compte pour le moment des opérations d'amortissement) s'est élevé à 271 millions de dollars, soit environ 27 p. 100 de toutes les dépenses d'administration. Un montant d'environ 100 millions représentait le service des

collectivité, mais qui ne sont pas directement payées par les usagers. Dans le tableau suivant des dépenses de tous les gouvernements, les versements nets d'intérêt sont répartis d'après les principales fonctions gouvernementales.

TABLEAU 79.—DÉPENSES DE TOUS LES GOUVERNEMENTS, 1937

(Au compte courant, avant l'amortissement de la dette)

(en millions de dollars)

	Dominion	Provinces	Municipalités	Total
1. Fonctions essentielles:				
Législation, administration et justice.....	52	33	x	x
Défense nationale, pensions militaires et soins ultérieurs.....	88	—	x	x
Divers, moins remboursements et vente de divers services.....	—	9	x	x
Sous-total.....	140	42	65	247
Service de la dette.....	23	3	14	40
Total.....	163	45	79	287
2. Instruction publique.....	—	32	77	109
Dépenses courantes.....	—	2	12	14
Service de la dette.....	—	—	—	—
Total.....	—	34	89	123
3. Aménagement et transports:				
Agriculture et domaine public.....	20	21	—	41
Transports.....	20	25	31	76
Sous-total.....	40	46	31	117
Service de la dette.....	128	37	18	183
Total.....	168	83	49	300
4. Services sociaux:				
Secours.....	66	43	18	127
Autres services sociaux.....	44	45	36	125
Sous-total.....	110	88	54	252
Service de la dette.....	16	9	11	34 ^(a)
Total.....	126	97	65	288 ^(a)
5. Subventions aux provinces.....	21	—	—	21
GRAND TOTAL.....	478	259	282	996^(a)

^(a)Après élimination de la double inscription.*Fonctions essentielles*

Les dépenses indiquées sous la rubrique "fonctions essentielles" représentent le coût des formes traditionnelles de l'activité gouvernementale. Citons: la protection des personnes et de la propriété, la défense nationale et l'administration en général. Dans le passé, telles étaient pratiquement les seules fonctions de l'Etat; mais, par suite de la complexité de plus en plus grande de l'organisme social, de la portée et des résultats toujours considérables de l'effort collectif et aussi de la conception modifiée que l'on se fait du devoir qu'a l'Etat de soulager les misères sociales, elles ont perdu de leur importance relative. En 1937, y compris les charges onéreuses des dépenses de la dernière guerre (au crédit desquelles, pour le but de cette analyse, on a porté l'excédent de toutes les recettes courantes), elles

représentaient 28 p. 100 de l'ensemble des dépenses publiques du Canada.

Point n'est besoin de s'attarder à l'administration de la justice, au service législatif ni à l'administration en général. L'accomplissement de ces fonctions peut coûter plus cher dans un Etat fédéral que dans un Etat unitaire, soit à cause d'un certain chevauchement ou de doubles emplois dans les services administratifs, soit par suite de la persistance de divisions et de frontières historiques que le perfectionnement des moyens de communication et de transport ont rendu désuètes. On peut aisément, toutefois, exagérer l'importance de ces éléments, et l'examen minutieux de la Commission sur l'existence possible de doubles emplois dans les services du Dominion et des provinces¹ et quant aux éco-

¹ Voir Volume II, Partie C, chapitre II.

nomies réalisables par le moyen de l'union des provinces Maritimes et aussi des provinces des Prairies,² révèle bien peu de dépenses évitables.

Défense nationale.— D'autre part, le rôle et l'importance relative de la défense nationale dans les dépenses publiques dépendent d'un grand nombre de circonstances. Dans la plupart des pays d'Europe la défense nationale occupe la première place dans les finances publiques au point d'absorber la plus forte partie des ressources et des énergies de l'Etat. Le Canada jouit de certains avantages fortuits, tant géographiques que politiques, qui ont exercé une profonde influence sur ses dépenses pour fins de défense nationale et, par conséquent, sur le reliquat de fonds disponibles pour d'autres fins. Avant la Grande Guerre, le coût de la défense nationale était sans importance, ce qui a permis au gouvernement d'accorder une aide si marquée à la mise en valeur de nos ressources et aux moyens de transport, aide qui constituait une caractéristique frappante et, en somme, unique des finances publiques du Canada. Même après la guerre, en dépit des charges onéreuses de la dette et des pensions qui en furent le résultat, le coût de la défense nationale au Canada était encore

relativement peu élevé, bien qu'il eût augmenté au point de contribuer à ralentir l'exécution du programme fédéral de travaux publics. Quoi qu'il en soit, les dépenses courantes pour fins de défense nationale ayant quadruplé de 1935 à 1939, la situation devint différente et l'on vit réduire considérablement l'avantage comparatif dont jouissait le Canada dans ce domaine et sur lequel l'Etat se fondait pour l'élaboration d'autres programmes dont l'exécution intéresse les finances publiques.³

Instruction publique.— Les dépenses pour fins d'enseignement ont augmenté, depuis la période d'avant-guerre, et, de fait, depuis le commencement du siècle, à peu près dans la même proportion que toutes les autres dépenses publiques jusqu'au commencement des années de la période de 1930. L'ins-truction publique se ressentit alors des réductions énormes dues à la crise et les budgets furent réduits d'un sixième. Dans certains cas on s'est montré un peu plus généreux depuis 1936, mais le chiffre total des dépenses est encore (d'après les crédits de 1939) de 10 millions de dollars inférieur au maximum de 1930. Ajoutons que le coefficient des dépenses pour fins d'enseignement par rapport à l'ensemble des dépenses publiques a fléchi, d'environ

² Voir Volume II, Partie C, chapitre I.

(3) TABLEAU 80.—COMPARAISON ENTRE LES DÉPENSES DU CANADA POUR LA DÉFENSE ET CELLES DES AUTRES PAYS
(Pour l'année financière la plus rapprochée du 31 décembre 1937)

	(^a)Royaume- Uni	(^a)États- Unis	(^a)France	Australie	Argentine	Canada
Dépenses pour la défense, par habitant (en dollars canadiens).....	27.26(^b)	7.89	8.43	3.46	4.52	2.98
Pourcentage des dépenses totales de l'État.....	26.1	13.4(^c)	18.4	7.0	14.6	5.8
Pourcentage du revenu national.....	5.4	1.4	4.1	0.8	(^d)	0.8

(^a) Nous n'avons tenu compte que des chiffres rendus publics au sujet des dépenses pour fins de défense.

(^b) Comprend les dépenses autorisées en vertu de la loi intitulée *Defence Loan Act 1937*.

(^c) Non compris les dépenses imputées sur le compte spécial.

(^d) Nous n'avons pu obtenir le chiffre du revenu national de l'Argentine.

15 p. 100 qu'il était au cours des trente premières années, à 11 p. 100 en 1937 et à un chiffre moindre encore dans le moment.⁴ Il ne serait pas juste de

(4) TABLEAU 81.—DÉPENSES PROVINCIALES MUNICIPALES POUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE

	1930	1933	1937
<i>Île du Prince-Édouard:</i>			
Dépenses provinciales et municipales pour l'instruction publique (\$000).....	488	514	549
Par habitant \$.....	5.55	5.78	5.90
Pourcentage du total des dépenses provinciales et municipales.....	32.7	31.8	27.7
Pourcentage du revenu provincial.....	2.1	3.8	3.1
<i>Nouvelle-Écosse:</i>			
Dépenses provinciales et municipales pour l'instruction publique (\$000).....	3,786	3,950	4,216
Par habitant \$.....	7.37	7.57	7.78
Pourcentage du total des dépenses provinciales et municipales.....	26.0	22.7	23.0
Pourcentage du revenu provincial.....	2.3	3.7	2.7
<i>Nouveau-Brunswick:</i>			
Dépenses provinciales et municipales pour l'instruction publique (\$000).....	2,823	2,619	2,675
Par habitant \$.....	6.95	6.24	6.08
Pourcentage du total des dépenses provinciales et municipales.....	23.9	21.8	20.8
Pourcentage du revenu provincial.....	2.4	3.5	2.5
<i>Québec:</i>			
(Voir ailleurs pourquoi, dans Québec, l'apport de l'Église et des contributions particulières rend impossible toute comparaison immédiate avec les dépenses des autres gouvernements pour fins d'éducation.)			
Dépenses provinciales et municipales pour l'instruction publique (\$000).....	20,201	22,566	22,701
Par habitant \$.....	7.15	7.60	7.24
Pourcentage du total des dépenses provinciales et municipales.....	19.2	17.2	15.3
Pourcentage du revenu provincial.....	2.0	3.5	2.4
<i>Ontario:</i>			
Dépenses provinciales et municipales pour l'instruction publique (\$000).....	47,496	44,481	44,576
Par habitant \$.....	14.03	12.48	12.01
Pourcentage du total des dépenses provinciales et municipales.....	27.2	22.2	23.2
Pourcentage du revenu provincial.....	2.8	4.0	2.8
<i>Manitoba:</i>			
Dépenses provinciales et municipales pour l'instruction publique (\$000).....	8,823	7,569	6,907
Par habitant \$.....	12.81	10.66	9.63
Pourcentage du total des dépenses provinciales et municipales.....	26.1	19.4	19.8
Pourcentage du revenu provincial.....	3.3	4.4	2.7
<i>Saskatchewan:</i>			
Dépenses provinciales et municipales pour l'instruction publique (\$000).....	13,362	9,829	8,191
Par habitant \$.....	14.80	10.55	8.72
Pourcentage du total des dépenses provinciales et municipales.....	30.8	21.8	17.6
Pourcentage du revenu provincial.....	5.8	7.8	4.2
<i>Alberta:</i>			
Dépenses provinciales et municipales pour l'instruction publique (\$000).....	11,715	10,080	9,447
Par habitant \$.....	16.55	13.48	12.14
Pourcentage du total des dépenses provinciales et municipales.....	31.4	26.4	27.2
Pourcentage du revenu provincial.....	4.6	6.3	3.9
<i>Colombie-Britannique</i>			
Dépenses provinciales et municipales pour l'instruction publique (\$000).....	9,786	8,257	9,365
Par habitant \$.....	14.48	11.60	12.47
Pourcentage du total des dépenses provinciales et municipales.....	20.9	17.2	18.4
Pourcentage du revenu provincial.....	2.7	3.5	2.9

croire que le niveau restera aussi bas, et, d'après les dépositions recueillies par la Commission, ce ne serait pas à souhaiter. Il convient de faire observer, puisque ce sont les gouvernements régionaux qui paient plus des trois quarts des frais de l'instruction publique, que les plus fortes réductions de dépenses se sont produites dans les régions qui ont le plus souffert de la crise. Et, cependant, c'est peut-être dans ces régions qu'il importe davantage de maintenir l'instruction à un niveau susceptible de permettre aux jeunes gens d'obtenir leur part des emplois et contribuer ainsi à assurer une mobilité avantageuse à la main-d'œuvre.

Aménagement et transports.—Le poste le plus important au compte des dépenses des gouvernements canadiens est celui du transport et des travaux publics. Y compris les dépenses courantes et l'intérêt net de la dette encourue à ces fins, il représente près d'un tiers de toutes les dépenses d'administration, proportion peu variable depuis la Confédération. La modicité relative des frais qu'entraînent la défense du pays, la géographie du Canada et nos immenses ressources naturelles qui ne pouvaient être mises en valeur que par l'aménagement de puissants moyens de transport, tout cela a favorisé et hâté l'exécution, par les soins de l'Etat, d'un programme d'expansion économique d'une ampleur sans parallèle dans les pays capitalistes. Dès les débuts du gouvernement responsable, le principal objectif des programmes d'action politique a été d'assurer l'établissement de moyens de transport et l'exécution de travaux publics de nature à favoriser le progrès économique de notre pays. Les Canadas unis affectèrent toutes leurs ressources à la construction de canaux et de voies ferrées interurbains afin d'établir un empire commercial sur les bords du Saint-Laurent. Les Pères de la Confédération assignèrent au nouveau gouvernement fédéral la tâche onéreuse de relier les colonies disséminées dans la moitié septentrionale du continent au moyen de chemins de fer, de voies navigables et de ports bien aménagés. Ces travaux furent exécutés aux frais de l'Etat ou avec l'aide du Trésor public en vue de hâter la colonisation des vastes espaces encore libres, de mettre en valeur nos ressources et d'améliorer les relations entre les diverses régions. Plus récemment encore, des centaines de millions ont été affectés à la construction de grandes routes. En dépit de la grande expansion économique qui s'en est suivie, il a été impossible, ou du moins l'on n'a pas cru bon, de faire payer tout le coût de ces travaux publics directement par les usagers, de sorte que les gouvernements ont assumé de lourdes char-

ges, en grande partie par l'intérêt de la dette. Les deux tiers de cet intérêt net ont trait à des sommes empruntées aux fins des transports ou des travaux publics. Bien que ces considérables dépenses aient accentué le progrès économique et l'unification des diverses régions du pays, elles ont aussi rendu plus difficile notre adaptation aux fluctuations, en ce sens qu'elles ont transformé les frais relativement flexibles de l'industrie privée en des frais plus rigides, ceux de la dette publique. En d'autres termes, les fonds affectés au transport et aux travaux publics constituent une large part des frais généraux de l'économie canadienne assumés par l'État. Ces frais auraient été bien moins rigides s'ils avaient été à la charge de l'industrie privée et, dans ce cas, les Canadiens auraient subi des pertes à titre de portefeuille plutôt que de plus lourds impôts.

La plus forte partie de ces frais devrait être acquittée, sous une forme ou sous une autre, pour assurer l'expansion de l'économie du Canada et l'organisation de la nation canadienne; mais les charges inévitables se sont accrues, dans une large mesure, par la mauvaise gestion de la mise de fonds. C'est-à-dire, dans le passé, les doubles emplois inutiles dans les aménagements de chemin de fer, et de nos jours, dans une mesure plus large encore, les doubles emplois (dûs au manque de coordination) de tous les moyens modernes de transport: chemins de fer, réseaux routiers, voies navigables et aviation. Le manque de coordination, plus encore que la concurrence directe, est la cause de frais et de pertes que le Canada ne peut pas supporter aujourd'hui. Comme nous le disons dans le Volume II,⁵ le problème se trouve encore compliqué par la division actuelle des pouvoirs et par l'absence de régime financier unifié. L'essor pris par l'automobile, qui devint une redoutable rivale dans les divisions du transport rapportant le revenu le plus lucratif, a eu des effets d'une plus grande portée encore sur la situation actuelle et sur l'avenir des finances de nos chemins de fer (dans lesquelles le gouvernement fédéral est si fortement intéressé). L'effet s'en fait sentir aussi sur les tarifs ferroviaires établis dans des circonstances d'exploitation et de concurrence bien différentes (lesquels assuraient le mouvement des marchandises en vrac de qualité inférieure au détriment des marchandises de qualité supérieure que l'on fait maintenant passer par d'autres moyens de transport moins chers et plus appropriés). Enfin, on en note le contre-coup sur les économies régionales et sur les droits acquis du

capital et du travail qui dépendent du maintien des droits différentiels et des taux de transport actuels.

Dans un pays où la nécessité d'un réseau de transport efficace et à bon marché se fait aussi vivement sentir qu'au Canada et où la responsabilité des gouvernements est aussi gravement engagée,⁶ la venue de nouveaux moyens de transport et la modification profonde des conditions de la concurrence ont de grandes répercussions sur les finances publiques. Le problème ferroviaire au Canada et, en particulier, celui des relations entre les deux grands réseaux, a certes fait l'objet d'études approfondies, mais on a quelque peu négligé le problème plus vaste de la coordination de tous les moyens de transport. Comme la division actuelle des attributions gouvernementales rend plus difficile la solution de ce problème, il en résulte une plus grande responsabilité pour les gouvernements chargés de rechercher cette solution.

Services sociaux.—Après avoir énuméré les dépenses qu'entraînent les fonctions traditionnelles de l'État et les dépenses particulièrement imposantes qu'ont exigées au Canada le transport et l'aménagement, nous en arrivons au troisième groupe des grandes dépenses exigées des services sociaux. Cette catégorie comprend les frais encourus pour la santé publique en général et surtout les sommes de plus en plus fortes destinées à l'entretien de certains individus qui, pour des raisons physiques ou économiques, ne peuvent subvenir à leurs propres besoins. Cette dernière sorte de dépenses, de même que, jusqu'à un certain point, la première, constituent des exemples de ces décaissements destinés à opérer le transport des richesses et qui, de même que les pensions aux anciens combattants et l'intérêt de la dette improductive, effectuent une répartition nouvelle du revenu national sans toutefois l'augmenter ni le diminuer. L'augmentation rapide de ces dépenses au cours des dernières années a modifié profondément le caractère des finances publiques du Canada et peut être tenue directement responsable de l'insuccès de la division traditionnelle des responsabilités financières du régime fédéral canadien.

Jusqu'à la crise, le total des dépenses de tous les gouvernements en vue du bien-être public et de l'assistance (non compris les pensions aux anciens combattants) avaient augmenté quelque peu, mais non d'une façon sensible en comparaison des autres dépenses (de 6 p. 100 du total en 1913 à 8 p. 100 en

⁵ Voir Volume II, Partie D, chapitre II.

⁶ Voir tableaux 78 et 79. La dette des gouvernements canadiens, attribuable aux entreprises de transport et d'aménagement, s'élève à 4,500 millions de dollars et les dépenses courantes annuelles, y compris le service de la dette, à 300 millions de dollars.

1929), mais à partir de cette date elles prirent un essor rapide pour atteindre 25 p. 100 en 1937. Établies en dollars, ces dépenses quadruplèrent de 1929 à 1937.

Il n'est pas étonnant qu'on ait considéré, en général, l'augmentation fantastique des dernières années comme la suite d'une crise anormale et que les mesures adoptées aient reposé sur l'espoir d'un retour à la prospérité qui rétablirait les chiffres à ce qu'ils étaient avant la crise. Toutefois, comme on le faisait remarquer dans certains chapitres précédents, il s'opérait des changements fondamentaux et certaines forces majeures faisaient sentir leur effet, rendant inévitable une augmentation considérable des dépenses en vue des services sociaux, même dans le cas où l'on aurait maintenu les affaires à un niveau en général assez élevé. Le nombre grandissant des personnes d'âge avancé (et, facteur temporaire mais très important pour le moment, la disparition, par suite de la Grande Guerre, de quelque 60,000 hommes qui auraient dû leur venir en aide); la spécialisation de plus en plus poussée de l'économie et par conséquent l'amointrissement de l'autarcie locale ou familiale; le progrès des centres urbains et des commerces plus aléatoires des services et des objets de luxe, voilà autant de caractéristiques normales d'une économie qui arrive à sa maturité. Quand, à toutes ces modifications de l'économie normale, pourrait-on dire, qui augmentaient de plus en plus le coût des services sociaux (bien que les gouvernements n'aient jamais reconnu ces éléments comme normaux ou naturels et n'aient pris aucune mesure financière systématique à leur égard), vinrent s'ajouter, pour le Canada, toutes les difficultés de la crise mondiale et de la désastreuse sécheresse, les finances de l'État se trouvèrent dans une situation excessivement précaire. L'augmentation des dépenses en vue du bien-être devenant pratiquement inévitable, quelle que fut la situation, le besoin se fit sentir d'étudier de près la répartition de la responsabilité financière entre les différents gouvernements et le bien fondé de la division des attributions administratives. Cependant, lorsque les dépenses dues à la crise contribuèrent à faire monter encore davantage la courbe déjà très prononcée des dépenses, ce besoin devint une nécessité urgente. Il importe de distinguer entre les dépenses relatives au bien-être qui sont immédiatement attribuables à la crise et celles qui se seraient probablement imposées dans tous les cas. L'armature et l'organisation gouvernementales, actuellement existantes aux fins du bien-être public, s'avèrent lamentablement insuffisantes en un temps de crise. La méthode consistant à remédier à la situation par

une suite de mesures adaptées à des cas particuliers pourrait, toutefois, s'expliquer si les besoins étaient de caractère uniquement passager et urgent. Mais si, au contraire, la crise n'a fait que hâter, en l'aggravant, l'aboutissement d'un état de choses qui se serait produit dans tous les cas et auquel la division actuelle des pouvoirs et des responsabilités, entre les gouvernements, n'a jamais eu pour objet de remédier et auquel elle s'est montrée impuissante à remédier, il peut être nécessaire d'aborder le problème d'un point de vue plus large et plus pratique.

Dépenses en vue du bien-être public, à l'exclusion des secours aux chômeurs.—Les dépenses en vue du bien-être public, à l'exclusion de secours aux chômeurs (y compris les pensions de vieillesse, les hôpitaux, les asiles, et les services de santé publique et de l'hygiène) passèrent de 72 à 124 millions de dollars entre 1930 et 1937. On peut attribuer à la crise une certaine partie de cette augmentation, mais il faut en rattacher une partie pour le moins aussi importante à l'évolution normale d'une tendance qui devait inévitablement suivre l'évolution sociale et économique du Canada. La pension de vieillesse, qui constituait le principal chef de dépenses, a été adoptée, peu à peu, par toutes les provinces, et on constata que le nombre de personnes âgées de plus de soixante-dix ans augmentait ainsi que la proportion des vieillards incapables de se subvenir à eux-mêmes (et à qui leurs parents ne pouvaient ou ne voulaient venir en aide).⁷ On reconnaît, à peu d'exceptions près, qu'assurer aux vieilles gens sans soutien et dans le besoin un minimum de subsistance et de confort constitue de nos jours une des fonctions véritables et louables des gouvernements. Toutefois, c'est là un service exposé à de graves abus: il peut avoir sur la famille et la société des conséquences graves et tout à fait inattendues. On ne s'imaginait certainement pas, lorsque la loi fut proposée, qu'en moins de douze années, plus de la moitié des vieillards de plus de soixantedix bénéficieraient de ses dispositions. Quant à savoir si la méthode la plus efficace était, comme cela devint le cas, de faire les trois quarts des fonds nécessaires à ces pensions par le moyen d'allocations fédérales, la Commission se prononce sur ce point dans ses conclusions relatives à la répartition des

(7) TOTAL DES DÉPENSES FÉDÉRALES, PROVINCIALES ET MUNICIPALES AU SUJET DE LA PENSION DE VIEILLESSE. CALCULÉES EN TENANT POUR ACQUIS QUE LES CONDITIONS DE LA PENSION AINSI QUE LA PROPORTION DES GENS DE PLUS DE 70 ANS, DANS LE BESOIN, RESTERONT LES MÊMES QU'AUJOURD'HUI

(en millions de dollars)

1927.....	0.3	1941.....	46
1929.....	3.5	1951.....	62
1933.....	17	1961.....	82
1937.....	39	1971.....	93

attributions en matière de services sociaux.⁸ Le transport, des municipalités au gouvernement fédéral, du lourd fardeau que représente le service social dont il est particulièrement question (transport qui libère les municipalités de l'obligation de fournir, dans la même mesure qu'auparavant, des asiles pour les vieillards et des secours aux pauvres) n'est qu'un exemple, mais le plus important, d'une tendance générale très significative. La répartition des frais du bien-être public (à l'exclusion des secours aux chômeurs), entre les trois genres de gouvernements, peut se résumer par les chiffres suivants qui indiquent une augmentation considérable dans la part acquittée par le Dominion en ces dernières années.

TABLEAU 82.—RÉPARTITION DES FRAIS DU BIEN-ÊTRE PUBLIC
(à l'exclusion des secours aux chômeurs)

	1913	1930	1937
	p. 100	p. 100	p. 100
Municipalités.....	53	40	29
Provinces.....	30	42	36
Dominion.....	17	18	35

Dans une de ses études,⁹ la Commission a fourni des chiffres édifiants sur les pertes économiques que subit le pays à cause de mauvais états de santé qu'on pourrait, dans bien des cas, prévenir. Puisque les gens qui requièrent le plus de soins sont généralement ceux qui ne peuvent se les procurer, les dépenses en vue de la santé publique s'accroîtront dans la mesure où l'on croira bon, pour des motifs économiques ou humanitaires, d'améliorer la santé de la population. De plus, il faut reconnaître que dans plusieurs provinces les dépenses en vue du bien-être public, y compris les services

⁸ Voir Volume II, pp. 32-33.

⁹ Appendice. A. E. Grauer, *Hygiène publique*, (texte polycopié).

et les institutions de prévention contre les maladies, sont beaucoup inférieures à ce qu'on croit généralement nécessaire et à ce qu'elles étaient autrefois. On trouvera dans les pages qui suivent et qui traitent du chômage, une étude des résultats que peut avoir en général sur les finances du pays une augmentation dans les dépenses de cette nature. Certaines augmentations de dépenses semblent devoir découler naturellement de l'accroissement des connaissances scientifiques que nous possédons aujourd'hui ou des moyens nouveaux dont disposent maintenant les collectivités modernes en vue de l'amélioration des services de santé. Abstraction faite du point de vue humanitaire, la dépense à bon escient de sommes affectées à ces services serait d'un avantage immédiat à tout le pays, et les connaissances, comme les aptitudes, nécessaires à la bonne direction de cette activité se développent rapidement.

Secours aux chômeurs.—Les chapitres précédents présentent une étude des diverses causes de l'aggravation du problème que posent au Canada le chômage et les secours. La situation actuelle a fait l'objet de considérations dans la partie renfermant les conclusions de la Commission au sujet de la division des attributions en matière de services sociaux. Il suffira ici de noter la relation entre ces nouvelles dépenses et le total des dépenses de l'Etat et d'en indiquer la répartition.

D'une somme négligeable qu'ils représentaient avant 1930 (elle n'apparaît pas séparément dans le résumé des comptes que présente la Commission puisqu'elle est affectée aux secours municipaux aux indigents sous la rubrique générale du bien-être public), les frais de secours (y compris les entreprises de chômage imputables sur le capital) se sont élevés à 165 millions de dollars en 1937. Voici un bref aperçu de ces dépenses:

TABLEAU 83.—TOTAL DES FRAIS DE SECOURS (Y COMPRIS LES TRAVAUX DE CHÔMAGE IMPUTABLES SUR LE CAPITAL)
(en millions de dollars)

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
A. Par l'intermédiaire d'organismes provinciaux et municipaux:								
(1) Quote-part du Dominion.....	3	34	34	28	43	41	52	55
(2) Quote-part des provinces.....	9	42	37	39	74	70	59	79
(3) Quote-part des municipalités.....	5	16	21	23	23	24	23	18
Sous-total.....	17	92	92	90	141	134	134	152
B. Dépenses fédérales par l'entremise d'organismes fédéraux...	1	5	3	8	17	39	26	13
GRAND TOTAL.....	18	97	95	98	158	173	160	165

Le grand total des dépenses de chômage, pour toutes causes, pour la décade de 1930 à 1940 peut être évalué à environ un milliard de dollars.

Au seul compte des dépenses courantes, l'assistance-chômage et les autres œuvres de bien-être social ont représenté un huitième de toutes les dépenses engagées par le gouvernement du Canada depuis 1937. Ces dépenses constituent donc des transports de fonds et une redistribution des revenus d'une importance qui n'avait pas encore été atteinte au Canada. En augmentant ses dépenses pour l'assistance-chômage, l'Etat assume dans une grande mesure des charges autrefois supportées par les parents des chômeurs, parents qui aujourd'hui ne peuvent plus les porter ou qui, si on le leur demandait, ne voudraient pas le faire. A un degré moindre, l'Etat assume des charges que supportait autrefois la charité privée; jusqu'à un certain point, ces dépenses tiennent lieu d'un emploi très peu rémunéré ou s'y ajoutent, et, dans ce dernier cas, elles constituent une espèce de subvention accordée à quelques patrons. Quoi qu'il en soit, et même sans parler des abus particuliers et des effets sociaux et politiques, impossibles à prévoir, de la substitution en une large mesure de l'Etat à l'individu et à sa famille pour assurer la sécurité économique, comme cela se fait depuis dix ans, les barèmes de l'assistance-chômage suffisent rarement aujourd'hui à atteindre leur objet, lequel est de maintenir les chômeurs dans un état physique satisfaisant et de leur permettre d'élever leurs enfants convenablement. Cela tient en partie à la persistance de la tradition en vertu de laquelle il incombe à l'individu, au moins en partie, d'assurer son propre bien-être et aussi le bien-être de ceux qui dépendent de lui; c'est aussi, d'autre part, qu'on calcule en général les allocations de chômage d'après les anciennes normes inférieures des secours, normes ayant pour objet d'assurer simplement la vie aux chômeurs plutôt que de les maintenir en bon état physique; c'est encore, parce qu'au début de la crise un grand nombre de sans-travail possédaient certaines réserves, c'est-à-dire des économies, des vêtements et des effets de ménage, une assez bonne santé, etc.; enfin, cela est dû au poids du fardeau financier imposé aux gouvernements. Certains groupes de chômeurs, par exemple les travailleurs ambulants et nomades, ainsi que ceux des zones à l'état financier exceptionnellement précaire, se trouvaient plus mal partagés que la moyenne, sans qu'il y eût de leur faute; ils en souffrirent d'une façon disproportionnée et injuste. La réalité nous oblige donc à reconnaître que, si l'Etat secourt les chômeurs de façon à leur éviter de tomber dans l'inaptitude au travail, le coût de l'assistance augmentera forcément. (Il faut aussi

présumer que le minimum des salaires prescrit par la loi dépassera suffisamment le barème des secours pour pousser les gens à travailler.) D'un autre côté, on peut soutenir que le coût total de ces frais serait inférieur aux pertes, directes ou indirectes, que subit aujourd'hui l'économie du pays, même sans tenir compte des valeurs humaines en jeu. De plus, l'organisation de l'assistance selon les méthodes commerciales écarterait bien des abus et empêcherait une grande partie du gaspillage actuel.

La présente discussion repose sur ces deux hypothèses que le chômage, dans une certaine mesure en tout cas, restera à titre permanent et que la responsabilité de l'assistance aux chômeurs retombe avant tout sur l'Etat. A en juger par notre analyse du régime économique, la première de ces hypothèses est d'ores et déjà du domaine des probabilités et même, sauf dans des circonstances fort exceptionnelles, une certitude. La seconde hypothèse, bien qu'au rôle opposé d'une ancienne théorie nord-américaine encore exposée un peu partout mais avec mollesse, est devenue presque inconsciemment mais inévitablement l'opinion prédominante, par suite de profondes transformations économiques. Ces prémisses étant posées, le problème le plus important, du point de vue de la Commission, est de déterminer comment l'Etat doit s'y prendre pour s'acquitter de cette charge, de la façon la plus efficace et la plus équitable. Mais nous réservons cette discussion pour le Volume II.

Ces importants transports de fonds, auxquels ne correspond aucun service direct, présentent un problème nouveau dans le régime des finances publiques du Canada. Etant donné le volume énorme des transports effectués (volume égal au total des dépenses gouvernementales en 1913), ce problème prend une extrême importance. Par suite de l'abandon de la théorie, autrefois acceptée, du partage constitutionnel des responsabilités, on n'a même pas pu élaborer une bonne technique administrative pour régler ce problème. On a encore moins tenté d'analyser les facteurs économiques en jeu et de rechercher des mesures d'ordre pratique ou préventif par la coordination de l'assistance-chômage avec la politique bancaire et celle du change, avec les programmes de travaux publics, les méthodes de paiement des déficits et les dispositions envisagées dans le domaine fiscal, commercial ou industriel. Ce qui est plus grave du point de vue de nos fins immédiates, on n'a pas examiné de près l'effet que les énormes transports de fonds déjà effectués ont eu sur le volume et la répartition du revenu national. On ne s'est pas demandé davantage quel régime fiscal conviendrait aux nouvelles formes de dépen-

ses. Il existe néanmoins, entre ces domaines de l'activité une relation importante. Par exemple, il est manifeste que, le gouvernement ayant décidé d'assurer un minimum de subsistance à une certaine partie de la population, on tombe dans un gaspillage notable par la perception, sur cette même partie de la population, des impôts ordinairement indirects qui obligent le consommateur à payer plus que ne reçoit l'Etat.

Dans l'opinion populaire, les transports de fonds effectués aux fins des services sociaux, et en particulier de l'assistance-chômage, apparaissent en général comme l'évolution la plus significative qu'aient subie les finances publiques au cours de cette période. Pour les adversaires de la théorie qui en constitue le fondement, ils constituent un mal sans cesse croissant tolérable seulement dans des circonstances critiques afin d'écartier une catastrophe plus grande, c'est-à-dire, la révolution; pour les tenants de cette théorie, ils constituent un moyen de restaurer la sécurité économique, d'assurer une plus grande somme de justice et de bonheur à la population en général; pour les gouvernements, ils suscitent de

nouveaux problèmes financiers aussi bien que sociaux, ainsi que la nécessité d'organiser un équilibre aussi efficace et équitable que possible entre les dépenses elles-mêmes et les impôts qu'elles nécessitent. Sous le régime actuel du partage des attributions et des pouvoirs fiscaux du Canada, régime dont les auteurs ne pouvaient certes pas prévoir l'avènement de ce genre de dépenses et de leurs corollaires, les gouvernements n'ont pas encore tenté d'établir cet équilibre.

2. REVENUS DES GOUVERNEMENTS

Nous exposons dans le tableau suivant un sommaire des revenus des gouvernements canadiens pour l'année civile 1937 (approximativement). Le classement simple et exact des impôts présente d'extrêmes difficultés. La distinction, en détail et pour fins de comptabilité, des revenus "fiscaux" ou "non fiscaux" et de la distinction établie en vertu de la constitution entre l'impôt "direct" et l'impôt "indirect" n'ont guère d'importance ni d'utilité en vue des descriptions et analyses économiques. Il va de soi qu'on a établi l'un et l'autre de ces

TABLEAU 84.—REVENUS DE TOUS LES GOUVERNEMENTS, 1937

(en millions de dollars)

	Dominion	Provinces	Municipalités	Total
GROUPE I:				
Douanes (sauf boissons alcooliques).....	105	—	—	105
Accise (sauf boissons alcooliques).....	32	—	—	32
Impôts de fabrication.....	17	—	—	17
Taxes de vente.....	138	2	4	144
Impôts sur l'essence.....	—	39	—	39
Impôts et profits sur boissons alcooliques.....	27	30	—	57
Permis d'automobile.....	—	26	—	26
Taxes sur les spectacles.....	—	3	—	3
Impôts sur la propriété bâtie.....	—	3	112	115
Excédents de bénéfices des services d'utilité publique.....	7	1	6	14 ^(a)
Divers (impôts du timbre, etc.).....	11	5	17	32 ^(a)
	337	109	138	584 ^(a)
GROUPE II:				
Impôts sur les corporations.....	72	34	—	106
Droits perçus des compagnies.....	2	8	10	20
Domaine public.....	2	21	—	23
Impôts sur la propriété commerciale.....	—	—	14	14
Impôts fonciers.....	—	3	144	147
	76	66	168	310
GROUPE III:				
Impôts sur le revenu des particuliers.....	51	12	2	65
Droits sur les successions.....	—	36	—	36
	51	48	2	101
Subsides du Dominion aux provinces ^(b)	—	21	—	(a)
GRAND TOTAL.....	464	244	309	995 ^(a)

^(a)Après élimination des doubles calculs.

^(b)Les subventions provinciales aux municipalités ont été déduites des dépenses corrélatives.

classements, d'une façon très détaillée et précise, pour servir à certaines fins déterminées mais limitées, et qu'ils ont acquis une valeur pseudo-scientifique dans leur domaine respectif.

Au Canada, la distinction à faire entre les recettes "fiscales" et les recettes "non fiscales" découle surtout de l'évolution dans la technique de la taxation qu'ont imposée la complexité croissante de l'économie, certaines difficultés d'ordre constitutionnel et l'expansion constante des besoins de l'Etat. Lorsque les gouvernements percevaient et dépensaient une partie relativement faible du revenu national, et que les recettes se répartissaient plus également, le régime fiscal comportant des licences, des redevances et des impôts à taux uniformes et équivalant ou à peu près à une capitation était le plus simple, au point de vue administratif. Il suffisait en outre aux fins qu'on lui assignait, et sans causer de sérieuses injustices ni de graves inconvénients. Toutefois, à mesure que s'accroissait la partie du revenu national perçue et dépensée par les gouvernements, le prélèvement de fonds par ces méthodes arbitraires devint de moins en moins pratique ou équitable. Il fallut élaborer des régimes d'impôt plus parfaitement adaptés à la capacité de paiement. Au début, il suffit de calculer approximativement des recettes brutes, mais les exigences administratives s'accroissant par poussées successives, le calcul plus exact des recettes nettes s'avéra nécessaire. La méthode particulière employée a pu avoir pour base une "licence" progressive ou une "taxe", mais ce ne fut que par le simple jeu du hasard dans la formation de la nomenclature historique. Il existe aujourd'hui un élément sous-jacent de recettes "non fiscales", lesquelles sont en réalité des impôts spécifiques frappant certains objets déterminés, mais cet élément est devenu partie intégrante (bien que d'importance secondaire) du régime fiscal considéré dans son ensemble. (Quelques recettes "non fiscales" forment des catégories tout à fait différentes. Les amendes, la livraison de services et de denrées au prix courant, et les recouvrements d'intérêts ne font en réalité nullement partie du régime des finances publiques et les dépenses correspondantes devraient en être déduites. Toutefois, les bénéfices commerciaux, comme ceux que réalisent les régies provinciales des alcools, représentent des méthodes fiscales très élaborées qui rapportent à la fois au gouvernement, en proportion déterminée, un impôt fondé sur la capacité de paiement et la facilité de perception, une amende établie d'après la norme des valeurs morales alors existantes et un bénéfice commercial ou une perte découlant de

l'efficacité et du jugement de ceux qui administrent l'entreprise pour le compte de l'Etat.)

A l'origine, l'impôt "direct" et l'impôt "indirect" représentaient d'utiles concepts économiques. Insérées dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, ces expressions donnèrent lieu à d'interminables contestations juridiques et politiques. Les tribunaux durent trouver une définition régulièrement applicable d'une manière générale. A cette fin, ils prirent comme base la définition de John Stuart Mill, qu'ils amplifièrent de façon méticuleuse. Aujourd'hui, les termes "impôt direct" et "impôt indirect" ne s'appliquent qu'à ce que les tribunaux ont reconnu conforme ou contraire à la compétence provinciale.

Le tableau qui précède répartit les recettes du gouvernement canadien en trois groupes. Pour des raisons que nous indiquerons, cette répartition ne constitue pas un véritable classement, mais elle met en lumière quelques-uns des principaux aspects du régime fiscal canadien.

Le groupe I comprend les impôts qui frappent certaines denrées déterminées et qu'acquittent, d'habitude, les consommateurs. Dans le groupe II se trouvent les taxes commerciales et les impôts fonciers qui retombent partie sur les consommateurs, partie sur la valeur locative déterminée par le monopole ou par la rareté, partie sur le revenu net de l'entrepreneur, et dans certains cas sur le capital de l'entrepreneur.¹⁰ Le groupe III renferme les impôts dits "progressifs", c'est-à-dire les impôts sur le revenu personnel et les droits sur les successions.

Groupe I—Impôts de consommation

Relevons certains inconvénients de ce classement. Les impôts du premier groupe, que nous appellerons impôts de consommation, sont en général régressifs, bien que certains impôts de consommation puissent renfermer d'importants éléments de progression.¹¹ On trouve un excellent exemple de ce dernier cas dans le taux très élevé des impôts qui frappent certains articles de luxe, tels que les vins fins et les boissons alcooliques de choix qu'achè-

¹⁰ Les impôts fonciers (y compris l'intérêt sur les arriérés d'impôts) se répartissent entre le groupe I et le groupe II conformément à la division de la valeur imposable entre le terrain et les constructions. On fixe cette valeur imposable (les chiffres complets manquent) à 44 p. 100 pour les constructions et à 56 p. 100 pour le terrain. L'impôt sur les constructions est considéré en l'occurrence comme une taxe de consommation; l'impôt sur le terrain comme une taxe commerciale retombant sur la valeur locative déterminée par le monopole ou par la rareté.

¹¹ Un impôt régressif absorbe une plus forte proportion d'un revenu faible que d'un revenu élevé; un impôt progressif représente une plus forte proportion d'un revenu élevé que d'un revenu faible; un impôt proportionnel accapare le même pourcentage de tous les revenus.

tent surtout les gens riches. La taxe générale sur les ventes renferme elle-même un élément de progression par suite de l'exonération de plusieurs denrées, bien que ces exonérations soient telles que l'incidence de la taxe de 8 p. 100 sur les ventes varie plus entre certains groupes professionnels—des cultivateurs aux commis, par exemple—qu'entre la plupart des catégories de revenus. Bien que le caractère régressif des impôts de consommation se trouve modifié par l'imposition d'objets de luxe et l'exonération de certaines denrées essentielles, il faut se rappeler que ces modifications ne s'appliquent qu'aux sommes consacrées à l'achat de denrées. Les dépenses affectées aux services et les épargnes, qui prennent de plus en plus d'importance à mesure que le revenu s'accroît, tendent à réduire la proportion de l'impôt de consommation par rapport aux revenus globaux des classes riches, bien que la proportion par rapport à certaines catégories de dépenses puisse augmenter.

Pour les catégories inférieures de revenus, la taxe de 8 p. 100 sur les ventes représente en somme de $3\frac{1}{2}$ à $5\frac{1}{2}$ p. 100 du revenu, selon la répartition de la consommation. Cette proportion est de beaucoup supérieure à celle qu'absorbe ce genre particulier d'impôt en d'autres pays, mais par ailleurs il est important et pertinent de noter que la plupart des autres pays recourent à un genre quelconque d'impôt sur les salaires pour faire au moins en partie les fonds de leurs services sociaux, alors que le Canada s'en abstient. Il ne serait pas tout à fait exact d'assimiler la taxe de vente à une cotisation en vue des services sociaux et il n'existe, bien entendu, aucune relation entre les impôts versés et les avantages obtenus par le contribuable. Toutefois, du point de vue des finances publiques, la taxe de vente tire à peu près autant de revenus d'une classe approximativement semblable (proportionnellement aux revenus des contribuables et aux dépenses relatives aux services sociaux) que le font les cotisations relatives aux services sociaux en d'autres pays, fait qui prend une grande importance lorsqu'il s'agit d'établir un régime d'assurance sociale. Il semble que l'on doive considérer la taxe de vente, dans son état actuel, comme un substitut (peut-être peu désirable) des primes d'assurance sociale et non pas comme une mesure fiscale entièrement distincte et indépendante. Elle est en soi d'application générale (sauf dans le cas d'exonérations déterminées) et la perception en est relativement facile, mais elle a le grave inconvénient de forcer les consommateurs à verser au delà de ce que le gouvernement perçoit, la différence représentant

la majoration des prix nécessitée par l'augmentation des frais généraux par unité de production pour un plus faible volume d'affaires. Il n'est guère possible d'évaluer séparément la quote-part des groupes à revenu infime.

Il n'est pas étonnant que les habitudes de consommation influent sur la somme que produit cet impôt, mais l'importance de la variation est remarquable. Les particuliers qui aiment la bière, les cigarettes et le cinéma (ou encore le champagne, les cigares, les étoffes importées et les automobiles à surcompression) paieront en impôts de consommation plusieurs fois plus que les citoyens aux goûts simples. Ce sont là des exemples du recours inévitable au puissant instrument qu'est l'impôt pour des fins non seulement fiscales, mais aussi économiques, sociales, et même morales. Certaines contradictions et oppositions qui surgissent à cet égard ont leur importance du point de vue fiscal. Dans la mesure où l'on recourt avec succès à l'impôt pour de prétendus motifs moraux ou économiques (par exemple pour détourner les gens de consommer les boissons alcooliques, d'importer des denrées étrangères, d'assister aux courses de chevaux, ou d'amasser de grosses fortunes) il ne produit pas de revenu. Lorsque les critères non fiscaux prennent une importance dominante dans l'élaboration d'une politique fiscale, non seulement il surgit de nouvelles complexités et injustices, mais une tension imprévue se fait sentir dans d'autres parties du régime fiscal. L'exemple le plus frappant est naturellement celui du tarif douanier qui, devenant protectionniste, cesse d'être fiscal. Pareillement, les impôts sur le tabac et les alcools (qui, au Canada, rapportent beaucoup plus que tous les impôts sur le revenu personnel) font souvent l'enjeu de conflits politiques. Peut-être faut-il voir un facteur d'une importance économique moins manifeste mais peut-être plus grande dans l'effet des impôts à progression très rapide établis à des taux excessifs sur les revenus très considérables et sur les fortes successions, pour des motifs qui ne sont pas uniquement fiscaux.

Groupe II—Impôts commerciaux

Les impôts commerciaux et fonciers qui figurent au groupe II non seulement présentent des caractéristiques d'une grande diversité à un moment quelconque, mais leur nature subit fréquemment une transformation à divers stades du cycle des affaires. Normalement, une part importante de ces impôts (impôts fonciers, revenus tirés du domaine public et peut-être le tiers des impôts sur les compagnies)

représente un impôt sur les valeurs locatives déterminées par la rareté des terres et d'autres ressources. Tant que l'état des affaires justifie la capitalisation de ces ressources, ces impôts n'accroissent pas les prix de revient, mais transportent simplement à la société l'augmentation de revenus produite en grande partie par le progrès et les dépenses de la société organisée. Toutefois, si la productivité de ces ressources, conséquemment leur rentabilité, diminue sans un abaissement correspondant de l'impôt, ces taxes deviennent un impôt sur le capital. Quelques-uns des impôts commerciaux (par exemple les impôts fixes sur les compagnies) sont normalement des impôts de consommation; toutefois, comme dans le cas des autres impôts de consommation, dans certaines conditions et durant des périodes relativement courtes, ils peuvent être absorbés par le producteur. Le reste des taxes sur les compagnies constitue des impôts à taux uniformes sur les recettes nettes des compagnies. Vu que ces recettes appartiennent aux actionnaires, une telle taxe (qu'on ne permet pas de déduire de l'impôt sur le revenu de l'actionnaire pris en particulier) frappe inégalement les diverses catégories de biens (par exemple les obligations, d'un côté, et les actions, de l'autre) et en même temps, d'après le principe de l'échelle progressive adopté pour l'impôt sur le revenu personnel, elle établit une distinction injuste entre les différentes catégories de revenus. D'un autre côté, on peut prétendre que cet impôt spécial est défalqué du prix de vente des titres sur le marché, et que les gens qui ont acheté des titres de compagnies sous le régime des taux alors existants n'en souffrent relativement aucun préjudice. Néanmoins, l'impôt spécial des profits des compagnies peut avoir un effet important sur les placements et suffire à porter un portefeuilliste à conserver ses fonds ou à les placer dans des obligations plutôt que dans des actions ordinaires, ou à encourager un lanceur d'affaires à financer une compagnie au moyen d'obligations dans la limite du possible au lieu de recourir à l'émission d'actions ordinaires.

Il est malheureux que les impôts de ce groupe ne puissent être classés d'une façon plus précise. En somme, ils ont pour seule caractéristique commune de s'appliquer à un point intermédiaire du cycle qui va du producteur au consommateur, et qu'ils sont singulièrement sujets à des déplacements d'incidence selon les changements qui se produisent dans l'état des affaires. Parfois ces déplacements sont fort injustes et ont des effets économiques désastreux (par exemple le déplacement

de l'incidence dans le cas de l'impôt foncier durant une période d'avilissement du prix des valeurs foncières, alors que l'impôt prélevé sur des excédents créés par la société, devient un impôt sur le capital). C'est peut-être précisément ce groupe qu'on devrait assujettir à une révision constante pour arriver à la politique fiscale la plus désirable; c'est peut-être là que des relèvements effectués sans discernement durant des périodes de crise sont susceptibles d'avoir les effets généraux les plus désastreux. Nous avons cependant fait observer que le cadre rigide de la constitution a en somme forcé les gouvernements provinciaux depuis quelques années à décréter arbitrairement un relèvement important de ce genre d'impôt.

Groupe III—Impôts progressifs

Les impôts sur le revenu des particuliers et les droits sur les successions, inscrits au groupe III, sont (à l'exception des impôts strictement proportionnels comme l'impôt spécial sur le revenu au Manitoba) des impôts progressifs frappant les excédents (c'est-à-dire le revenu dépassant ce qui est nécessaire à la subsistance) et, à de rares exceptions près, l'incidence ne peut en être déplacée. C'est uniquement dans ce groupe que l'incidence finale de l'impôt peut être déterminée exactement et fixée avec circonspection (condition probablement *sine qua non* d'un impôt équitable et efficace), mais il faut remarquer que les exonérations prescrites et le taux de la progression sont fréquemment déterminés par des influences non pas fiscales ou économiques mais politiques. On connaît présentement trop peu les effets économiques ultimes des diverses courbes de taux et des modifications des taux de ces impôts pour établir un critère économique objectif, et le besoin de recherches méthodiques pour guider la politique fiscale est manifeste. L'importance énorme de ces formes d'impôt comme instruments de politique sociale aussi bien que fiscale fait qu'il est impossible d'éliminer les influences opposées qui peuvent souvent se présenter, mais on gagnerait beaucoup à en exposer aussi clairement que possible les divers facteurs et à en établir la distinction.

Caractéristiques du régime fiscal au Canada:

Vu que plus de la moitié des recettes et des dépenses des administrations publiques sont d'ordre provincial ou municipal, il est difficile et même illusoire d'étudier dans leur ensemble et comme si le Canada possédait un gouvernement unique, l'incidence du régime fiscal au Canada, les services assurés par

l'administration, et les transports de recettes qui en résultent. Toutefois, le régime fiscal au Canada, malgré la complexité et parfois même la confusion ou les contradictions qu'on y trouve, présente certaines caractéristiques remarquables.

En général, ce régime, si on le compare à ceux des autres pays, est hautement régressif, avec ceci en plus qu'il est fort progressif pour les groupes à revenus élevés. Comme les taxes de consommation constituent près de 60 p. 100 des recettes gouvernementales (lesquelles, ne l'oublions pas, représentent environ 30 p. 100 du revenu national), et comme les diverses sortes d'impôts commerciaux constituent 30 p. 100 du même total, il ne reste, des recettes gouvernementales globales, que 10 p. 100 d'impôts auxquels on puisse appliquer les principes scientifiques de la progression pour compenser la régression inhérente aux lourds impôts de consommation perçus au Canada. En outre, les trois quarts de ces 10 p. 100 proviennent de revenus personnels dépassant \$10,000 et de fortunes relativement considérables; 35 p. 100, du groupe à revenus annuels de \$50,000 et plus; l'impôt fédéral sur les revenus très considérables est l'un des plus élevés du monde, et l'impôt conjugué, fédéral et provincial, dans les quatre provinces de l'Ouest est peut-être le plus élevé qui soit. Quand on constate que l'addition de l'impôt fédéral et provincial atteint même 105 p. 100 du revenu total, comme cela se voit, par exemple, en Alberta, dans le cas d'un revenu d'un million de dollars, on peut dire que le principe de la progression a été poussé à l'extrême. Entre l'homme très riche, assujéti à l'un des plus lourds impôts sur le revenu qu'il y ait au monde, et l'homme très pauvre, qui doit supporter l'un des plus lourds fardeaux à l'égard de la consommation, se trouve le groupe considérable à revenus moyens qui s'en tire à assez bon compte. C'est surtout en mettant au point la courbe de progression de l'impôt sur le revenu qu'on peut faire disparaître le creux qui se trouve dans le graphique de la progression du régime en général, et qu'on peut modifier les impositions extrêmes à chaque extrémité du graphique. L'état de choses existant paraît injuste, bien qu'on doive reconnaître qu'il est impossible de définir ici "l'équité" en termes absolus. L'équité entre les diverses catégories de revenus est fondamentalement une question de doctrine sociale, et c'est la doctrine prédominant dans un pays qui doit déterminer, par exemple, si l'impôt sera progressif et, le cas échéant, à quelle échelle il le sera.¹²

¹² Voir Volume II, Partie B, c. VIII au chapitre de l'équité et de l'efficacité du régime fiscal.

Il importe toutefois de signaler les obstacles qui se présentent contre l'emploi de l'impôt sur le revenu comme instrument d'une doctrine sociale ou d'un régime fiscal efficace, obstacles dus à la répartition actuelle des pouvoirs fiscaux et à l'exploitation de ce domaine à la fois par les gouvernements du Dominion et des provinces et même par les municipalités. Le Volume II¹³ contient un tableau indiquant le montant de l'impôt que les citoyens de chaque province doivent payer sur des revenus de \$3,000, \$10,000 et \$100,000. Pour ce dernier groupe,¹⁴ l'impôt payable aux gouvernements du Dominion et des provinces (ou des municipalités) varie de 33 p. 100 du revenu total, comme dans la Nouvelle-Ecosse (Halifax) et Québec (ville de Québec), à 58 p. 100 comme dans la Saskatchewan (Regina). Outre ces écarts si notables des sommes à payer, il existe aussi des différences importantes quant aux exonérations et à la détermination du revenu imposable dans les diverses juridictions.¹⁵ Outre l'injustice manifeste de ces variations, l'exploitation simultanée de ce domaine rend impossible l'élaboration d'un régime d'impôt sur le revenu qui en lui-même s'appliquerait aux diverses catégories de revenus d'une façon considérée comme équitable et adaptable au degré de progression qu'on désireait obtenir du régime considéré dans son ensemble. Une autre caractéristique importante du régime fiscal canadien, c'est la proportion élevée de la taxation des prix de revient, en regard de la faible proportion de l'impôt sur les excédents et les revenus nets, ainsi que le montant d'un impôt d'une nature telle qu'il peut, en temps de crise, passer du domaine des impôts sur les excédents à celui des impôts sur le capital ou sur les prix de revient. Un impôt qui frappe directement les entreprises commerciales comme telles; un impôt fondé sur une capitalisation arbitraire de revenus qui de fait ne se réalise pas; un impôt qui relève le coût de la vie au point de ne laisser aux gens que la subsistance et qui, conséquemment, ou bien augmente en définitive les sommes payées en salaires et les frais d'exploitation des cultivateurs et autres entrepreneurs, ou bien force une grande partie de la population à accepter une norme de vie inférieure au niveau minimum désirable; toutes ces taxes sont des impôts sur les prix de revient. L'autre terme de l'alternative se trouve dans l'impôt destiné à atteindre les revenus person-

¹³ Partie B, c. III, p. 115.

¹⁴ Antérieurement au relèvement de 20 p. 100 des taux fédéraux, effectué en septembre 1939.

¹⁵ Voir Volume II, p. 166, pour un exemple de l'effet du double impôt sur le revenu dans les provinces de l'Ouest en regard de ce qui se passe en Ontario, où, grâce à la définition provinciale du revenu imposable, on exonère l'impôt payé au Dominion.

nels dépassant ce qui est nécessaire à la subsistance des individus. Cela pose le problème général de "l'efficacité" du présent régime fiscal. Au sens le plus étroit de ce mot, on peut dire que "l'efficacité" consiste en l'économie pratiquée dans la perception des impôts existants. En un sens plus large et beaucoup plus important, c'est l'art de percevoir un montant donné de revenus en pesant le moins possible sur le revenu national. Dans ces deux sens, le régime fiscal canadien est fautif. Un double mécanisme fiscal, une compétence boiteuse et partagée (comportant des organismes encombrants et coûteux pour accomplir indirectement ce que la constitution empêche de faire directement), le défaut d'uniformité, tout cela produit des dépenses inutiles et abaisse le rendement des impôts. Chose énormément plus importante, le défaut de coordination des mesures fiscales et le fardeau presque sans exemple des impôts canadiens pesant sur les prix de revient plutôt que sur les bénéfices, réduisent gravement le revenu national canadien. Le revenu national est atteint de deux façons: d'une façon positive par la restriction imposée aux petits placements à la production et à l'embauchage, et d'une façon négative parce que le régime empêche l'emploi de la politique fiscale comme stimulant. Ce sont là des critiques dirigées en partie contre la politique fiscale en géné-

ral et en partie contre la répartition effective des pouvoirs fiscaux entre les différents échelons gouvernementaux. Nous examinerons plus tard d'une façon plus détaillée l'importance de cette répartition.

3. RECETTES ET DÉPENSES D'ORDRE FÉDÉRAL

Il semble généralement reconnu que, d'après les intentions des auteurs de la Confédération,—en réalité, c'est l'unique principe fondamental qui put étayer l'établissement du Dominion,—les recettes et les dépenses d'ordre national devraient être attribuées au gouvernement central, les recettes et les dépenses d'ordre local ou provincial aux provinces et aux municipalités. En tout temps, la difficulté consiste à trouver l'application de ces principes généraux en fonction de taxes et d'obligations déterminées et à pourvoir à des compensations, en cas de déséquilibre entre les recettes et les dépenses, sans empiéter sur l'autonomie de chaque gouvernement dans sa propre sphère. Comme il ressort de notre étude historique, un autre obstacle, fut la modification de la nature de plusieurs obligations et recettes des gouvernements, à mesure que l'économie a évolué et que l'activité gouvernementale et les finances publiques se sont développées.

TABLEAU 85.—RÉPARTITION DES DÉPENSES D'ADMINISTRATION ENTRE LE DOMINION, LES PROVINCES ET LES MUNICIPALITÉS, 1937

	Quote-part de chaque gouvernement dans les dépenses globales				Répartition des dépenses entre les divers gouvernements			
	Dom.	Prov.	Mun.	Total	Dom.	Prov.	Mun.	Total
1. Fonctions essentielles: ^(a)								
Défense nationale, pensions et soins ultérieurs aux soldats..	100	—	—	100	23	—	—	11
Législation, administration de la justice et divers.....	31	25	44	100	12	18	28	18
Sous-total.....	57	16	27	100	35	18	28	29
2. Instruction publique ^(a)	—	28	72	100	—	13	32	12
3. Mise en valeur et transports ^(a)	56	28	16	100	35	32	17	30
4. Services sociaux: ^(a)								
Assistance.....	54	33	13	100	17	19	7	15
Autres oeuvres.....	28 ^(b)	37	35	100	9	18	16	14
5. Subventions aux provinces.....	—	—	—	—	4	—	—	—
Service global de la dette ^(c)	(62)	(19)	(20)	(100)	(35)	(20)	(20)	(27)
Total.....	48 ^(d)	26	28	100	100	100	100	100

^(a) Y compris le service de la dette.

^(b) Y compris \$8,900,000 pour le maintien d'un fonds de réserve des rentes viagères.

^(c) Déjà inclus dans les articles précédents.

^(d) Y compris les subventions aux provinces.

En 1937, le gouvernement fédéral effectua environ la moitié de toutes les dépenses publiques. Presque 60 p. 100 des décaissements globaux du gouvernement fédéral sont absorbés par la défense nationale, l'établissement et l'entretien de réseaux de voies ferrées ou de voies navigables et par des entreprises de mise en valeur, toutes choses qui représentent des fonctions nationales essentielles pour l'accomplissement desquelles le Dominion a été créé. Une autre tranche de 12 p. 100 des dépenses fédérales est affectée à la législation, à la justice et à l'administration générale, 4 p. 100 au paiement de subventions inconditionnelles aux provinces, et le reste, soit 26 p. 100, à l'assistance et à d'autres services sociaux. Sauf ces dernières, cela ne constitue aucun écart marquant par rapport aux fonctions qu'à l'origine on entendait attribuer au fédéral. On a généralement regardé les services sociaux comme relevant d'abord des provinces et des municipalités. Dans les chapitres précédents, nous avons indiqué comment, par la force des circonstances, le Dominion a dû prendre à sa charge un pourcentage croissant des frais des services sociaux et d'assistance. Mais la façon dont le Domi-

nion a assumé certaines des obligations financières relatives à ces services constitue l'un des points faibles du régime financier du Canada. Bien qu'il ait acquitté 44 p. 100 de tous les frais des services sociaux (75 p. 100 des pensions de vieillesse et 54 p. 100 des frais d'assistance), le Dominion exerce très peu de contrôle sur l'emploi de ces fonds ou sur la politique d'ordre général à cet égard, puisque l'emploi des fonds est du ressort des provinces et des municipalités.

Les provinces et les municipalités assument chacune un peu plus du quart des frais administratifs globaux. Elles payent près de 70 p. 100 des dépenses globales affectées aux fonctions essentielles de législation, de réglementation, de protection et d'administration. Presque les trois quarts des dépenses globales pour l'instruction publique se soldent à même les sources fort décentralisées de revenu des municipalités. Les sources de recettes quelque peu plus amples des provinces servent à acquitter les autres 28 p. 100 de ces dépenses. Avant 1914, de beaucoup la majeure partie des frais de transport et de mise en valeur était à la charge du gouvernement fédéral. Du fait de

TABLEAU 86.—RÉPARTITION DES REVENUS D'ADMINISTRATION ENTRE LE DOMINION, LES PROVINCES ET LES MUNICIPALITÉS, 1937

	Quote-part de chaque gouvernement dans le revenu global				Répartition des revenus entre les divers gouvernements			
	Dom.	Prov.	Mun.	Total	Dom.	Prov.	Mun.	Total
GROUPE I (Principalement impôts de consommation):								
Douanes (boissons alcooliques exceptées).....	100	—	—	100	23	—	—	11
Accise (boissons alcooliques exceptées).....	100	—	—	100	7	—	—	3
Taxes sur les articles ouvrés.....	100	—	—	100	4	—	—	2
Taxes sur les ventes.....	96	1	3	100	30	1	1	14
Taxes sur les boissons alcooliques et bénéfices de la vente des boissons alcooliques.....	47	53	—	100	6	12	—	6
Impôts sur l'essence.....	—	100	—	100	—	16	—	4
Permis d'automobilistes.....	—	100	—	100	—	11	—	3
Impôts fonciers sur les améliorations.....	—	3	97	100	—	1	36	12
Taxes et recettes diverses.....	37	16	46	100	4	4	7	4
	58	18	24	100	74	45	44	59
GROUPE II (Principalement taxes sur les valeurs commerciales et les valeurs déterminées par la rareté):								
Taxes sur les compagnies.....	68	32	—	100	15	14	—	11
Redevances, permis des compagnies, etc.....	11	39	50	100	—	3	3	2
Domaine public.....	10	90	—	100	—	9	—	2
Taxes sur les locaux commerciaux.....	—	—	100	100	—	—	5	1
Taxes immobilières.....	—	2	98	100	—	1	47	15
	25	21	54	100	15	27	55	31
GROUPE III (Impôts progressifs):								
Impôts sur le revenu des particuliers.....	79	18	3	100	11	5	1	6
Droits de succession.....	—	100	—	100	—	15	—	4
	50	48	2	100	11	20	1	10
Subventions du Dominion aux provinces.....	—	—	—	—	—	8	—	—
TOTAL.....	47	22	31	100	100	100	100	100

l'avènement de l'automobile et de la cadence ralentie de l'expansion nationale, une part croissante de ces obligations est retombée sur les provinces. A l'heure actuelle, les dépenses de voirie effectuées par les provinces et les municipalités pour aider des industries locales et pour encourager l'exploitation des ressources provinciales constituent 44 p. 100 des frais globaux d'administration en matière de transport et de mise en valeur. Cependant, là où l'accroissement des charges publiques a été le plus grand, c'est dans le domaine des services sociaux. D'une importance pour ainsi dire insignifiante au début, ceux-ci se sont développés au point d'absorber presque 30 p. 100 des frais globaux d'administration. Les provinces et les municipalités reçoivent maintenant une aide financière importante du Dominion pour ces services, mais elles acquittent encore plus de la moitié des dépenses globales.

Du fait des changements d'ordre économique et social survenus dans le cadre de la constitution canadienne, les provinces et les municipalités jouent maintenant dans le régime des finances publiques un rôle fort important qu'elles ne sauraient remplir efficacement, étant donné leurs sources de revenu nécessairement limitées. Cette situation s'aggrave particulièrement par le fardeau croissant de la dette absolue, dont le service représente maintenant un cinquième des dépenses réunies des municipalités et des provinces.

Une étude du partage actuel des revenus et des charges entre les différentes catégories de gouvernements indique clairement que certaines taxes et fonctions sont par excellence d'ordre national ou local, mais qu'il en existe plusieurs dont le classement n'est pas si simple et satisfaisant. Parmi les recettes fédérales, les droits de douane et d'accise ne sont pas seulement des taxes essentiellement du ressort d'un gouvernement central mais constituent aussi l'essence même d'un gouvernement central. La chose est si généralement reconnue qu'il n'y a pas lieu d'insister, sauf pour noter la possibilité de s'écarter du principe et de contrecarrer l'idée qui a inspiré ce partage fondamental, en imaginant des formes protectrices de taxes et de dépenses locales.

Notre étude historique et économique a indiqué dans quelle mesure la politique fédérale en matière de tarif douanier et de chemins de fer, ainsi que d'autres initiatives nationales nécessairement connexes, ont servi à l'établissement d'une économie interdépendante. Ces initiatives nationales ont entièrement façonné la nature de l'activité économique et la structure de l'entreprise privée au Ca-

nada et, ce qui est d'une importance particulière pour le régime des finances publiques, elles ont largement contribué à fixer le revenu net provenant d'entreprises nationales. Certaines répercussions dans le domaine des finances publiques en découlent naturellement.

Le Dominion, par sa vaste intervention dans la vie économique du pays et comme conséquence de la mise en œuvre voulue de moyens choisis de stimulation, de protection et de contrôle, a inconsciemment pris de nombreuses responsabilités pour le maintien du bien-être économique. Par ailleurs, il s'est créé un droit d'imposer tous excédents de recettes et de fortunes accumulés dans le cadre de ses initiatives.

Ces répercussions, ainsi que nous l'avons noté dans notre partie historique, n'ont pas été reconnues de façon générale et une série d'événements fortuits a, jusqu'à ces dernières années, voilé la nécessité de les reconnaître. Nous avons fait observer comment le Dominion, mis successivement en face des problèmes de guerre, de la débâcle financière de son programme d'aménagement et de la crise, eut recours à la perception *ad hoc* et quelque peu aveugle de taxes dans presque tous les domaines et comment aussi il a assumé, d'une façon expérimentale et inefficace, une part des obligations qui, en matière d'aménagement d'assistance-chômage et de soulagement de la misère causée par la sécheresse, ont accablé les gouvernements provinciaux et municipaux. On n'a jamais examiné ni vraiment affronté cet état de choses. En conséquence, le régime fédéral ne comporte ni l'obligation réelle de maintenir dans les services de l'administration certaines normes minima, ni la haute-main indiscutée sur les principaux instruments de taxation des recettes nationales nettes qu'on pourrait attendre comme conséquence essentielle des obligations que le Dominion a contractées et du genre d'économie né sous sa direction. Au lieu de cela, le Dominion a ajouté à ses sources fondamentales de recettes que sont la douane et l'accise un impôt de consommation particulièrement élevé, une lourde taxe sur les compagnies et un impôt sur le revenu personnel qui se monte brusquement arrivé aux catégories supérieures.

A cause de cette croissance non dirigée, le régime financier du Dominion prête à critique tant pour ce qu'il contient que pour ce qu'il omet. Sa fiscalité ne s'adapte pas au revenu national net et elle ne le peut avec le présent mode de répartition des pouvoirs fiscaux; même l'impôt sur le revenu per-

sonnel, produisant 11 p. 100 des recettes fédérales et 5 p. 100 des recettes provinciales globales, prélève une proportion fort variable selon la province du même revenu. L'impôt sur le revenu des compagnies (que les provinces prélèvent aussi à divers degrés) est un impôt uniforme qui ne tient pas compte du revenu de l'actionnaire et du propriétaire. Comme tel il est en contradiction avec les principes, reconnus de tous, au sujet de l'équité fiscale. Les autres impôts fédéraux (trois quarts du total) n'ont aucun rapport direct avec le revenu net (bien que dans certains cas le rapport puisse être indirect), si on les considère soit comme catégories de revenus soit d'un point de vue régional.

Les recettes globales des gouvernements provinciaux équivalent à peu près à la moitié de celles du Dominion; les recettes globales des municipalités sont à peu près les deux tiers des recettes fédérales. Mais, tandis que les recettes municipales proviennent en grande partie de la taxation des propriétés foncières, les recettes provinciales proviennent de sources très diverses. Les taxes de consommation, surtout les impôts sur les automobiles (essence comprise) et sur les boissons alcooliques sont de première importance pour les gouvernements provinciaux et entrent pour près de la moitié dans les recettes provinciales, avant les subventions. Les taxes sur les affaires (y compris les recettes du domaine public, à titre d'opérations ayant dans l'ensemble un caractère essentiellement semblable dépassent un peu le quart du total; les impôts sur le revenu et sur les héritages, un peu moins du quart. Dans notre aperçu historique, nous avons exposé l'importance de l'évolution survenue après-guerre dans les taxes provinciales de consommation, mais bien qu'elles accusent, en espèces, le total le plus considérable et qu'elles aient joué un rôle important dans le déplacement de l'équilibre entre le pouvoir du Dominion et celui des provinces, les taxes provinciales sur les affaires, sur les revenus et sur les biens de succession revêtent peut-être une importance plus particulière aux fins de la présente étude. Nous avons signalé comment les provinces aux abois se sont lancées dans de nouveaux domaines d'impôt, ainsi que les méthodes embarrassantes auxquelles les limitations de compétence les ont obligées de recourir à l'occasion. A cause de la répartition fort inégale du revenu des sociétés et des entrepreneurs et de la richesse accumulée dans tout le pays (attribuable en partie à l'exécution des initiatives nationales), cette valeur imposable varie grandement entre les provinces et a peu de rapport avec leurs obliga-

tions particulières. C'est dans l'emploi de ces modes de taxation que les plus fortes divergences existent entre les provinces (et, bien entendu, les plus fortes variations dans les conséquences quant aux contribuables); la vigoureuse application de ces impôts en Ontario pendant la période de relèvement des affaires a rapporté à la province un joli surplus; aucune vigueur imaginable d'application ne pouvait remédier à la situation de l'Ouest; la répugnance à accroître ces genres d'impôts a laissé Québec, et, dans une moindre mesure, les provinces Maritimes, dans l'impuissance d'équilibrer leurs budgets.

4. FINANCES PROVINCIALES

Dans l'exposé qui suit de la situation financière de chaque province prise en particulier, nous nous sommes servis des chiffres de recettes et de dépenses par habitant afin de faciliter les comparaisons. Il importe d'examiner cette statistique en fonction du revenu provincial, particulièrement de l'excédent de recettes imposables, des services fournis par des entreprises publiques plutôt que privées, et d'autres circonstances spéciales qui peuvent faire qu'une comparaison immédiate entre deux provinces induise en erreur. Afin de donner pour chaque province un tableau aussi fidèle et complet que possible de l'état financier nous avons réuni recettes et dépenses provinciales et municipales. La chose est nécessaire surtout si l'on veut établir des comparaisons entre des provinces, à cause des fortes variations dans la répartition des obligations relatives à des fonctions telles que l'instruction publique, les services sociaux et la voirie. La proportion du coût global de chacun de ces services à la charge du gouvernement provincial varie fort, tant entre les provinces qu'entre les périodes dans une même province. Dans tous les cas, mais plus particulièrement en ce qui concerne les dépenses de voirie et d'assistance, le gouvernement provincial tend à assumer une part croissante des frais et de la gestion.

Il n'est pas nécessaire d'examiner d'une façon également détaillée les recettes et les dépenses de chaque province; l'attention s'est surtout portée sur les postes qui accusent des divergences importantes entre certaines provinces et qui ont une portée spéciale quant aux relations entre le Dominion et les provinces. Nous nous sommes arrêtés aussi aux postes qui présentent une importance particulière pour le régime fiscal et l'économie de la province en cause. Nous rapprochons dans notre étude les

importantes fonctions de l'instruction publique et des services sociaux (autre que l'assistance) qui figurent pour 35 p. 100 dans les dépenses provinciales et municipales, vu qu'elles ont normalement

des caractéristiques analogues. Nous avons analysé assez longuement, au chapitre IV, les frais d'assistance dans chaque province au cours des dernières années.

L'ILE DU PRINCE-ÉDOUARD

TABLEAU 87.—REVENUS, COMPTE COURANT—PAR TÊTE, 1937

	Provinciaux et municipaux				Provinciaux		Municipaux	
	\$ Par tête		p. 100 du revenu total		\$ Par tête		\$ Par tête	
	I. du P.-E.	Toutes prov.	I. du P.-E.	Toutes prov.	I. du P.-E.	Toutes prov.	I. du P.-E.	Toutes prov.
Impôts fonciers.....	4.43	22.60	20	45	1.13	0.53	3.30	22.07
Impôts sur l'essence, permis de véhicules à moteur.....	4.45	5.84	20	12	4.45	5.84	—	—
Domaine public.....	—	1.90	—	4	—	1.90	—	—
Régie des alcools.....	0.43	2.68	2	5	0.43	2.68	—	—
Impôts divers, permis et droits, etc.....	3.14	6.85	14	15	1.36	1.64	1.78	5.20
Sous-total.....	12.45	39.87	56	81	7.37	12.59	5.08	27.27
Taxes de vente.....	—	0.57	—	1	—	0.17	—	0.40
Impôts sur les corporations.....	1.77	3.06	8	6	1.77	3.06	—	—
Impôts sur le revenu des particuliers.....	0.37	1.24	2	2	0.37	1.07	—	0.17
Droits sur les successions.....	0.48	3.22	2	6	0.48	3.22	—	—
Revenu total provenant de sources provinciales.....	15.07	47.96	68	96	9.99	20.11	5.08	27.84
Subventions fédérales.....	7.06	1.91	32	4	7.06	1.91	—	—
TOTAL.....	22.13	49.87	100	100	17.05	22.02	5.08	27.84

Budget de recettes

Les comparaisons statistiques entre une agglomération dont la population ne dépasse pas le dixième de celle de la région métropolitaine de Toronto et, disons la province d'Ontario, n'ont ni une grande valeur ni beaucoup de sens. Pour plusieurs motifs, il importe d'étudier à part l'île du Prince-Édouard. S'il nous faut, cependant, la comparer à d'autres provinces, ce qui nous frappe le plus dans la constitution des recettes provinciales et municipales de cette province, c'est que les subventions fédérales y atteignent une proportion relativement très considérable, soit plus de trois fois la moyenne de toutes les provinces par habitant. D'autre part, le chiffre global des recettes provinciales et municipales, perçues au sein même de la province, ne représente qu'un tiers de la moyenne de toutes les provinces par habitant, et aucun impôt ou groupe d'impôts n'y atteint le chiffre de la moyenne. Il existe,

certes, des circonstances particulières qui expliquent ce fait et rien ne nous autorise à tirer de cette comparaison la conclusion que l'île du Prince-Édouard n'impose pas de taxes suffisantes. La médiocrité de l'économie, la faible moyenne de la valeur nette de la production agricole et le peu d'importance des agglomérations urbaines se reflètent dans le rendement de l'impôt foncier qui ne dépasse pas le cinquième de la moyenne, par tête de la population, qu'il atteigne dans l'ensemble du pays. La province ne possédant aucun domaine public, ne peut, cela va de soi, tirer quoi que ce soit de cette source. Ajoutons que la régie provinciale des boissons alcooliques ne rapporte qu'une faible proportion des recettes qu'en retirent les autres provinces. Les revenus et les biens des compagnies ou des particuliers n'étant guère concentrés, il s'ensuit qu'il y est impossible de retirer de gros montants de l'impôt sur le revenu ou des droits sur les

successions, bien qu'on ait pris certains moyens d'encourager les compagnies à se constituer en corporation sous le régime des pouvoirs attribués au gouvernement de cette province.

Le budget des recettes souffre non seulement du manque de concentration des richesses dans les villes, dans les industries et chez les particuliers, mais aussi de la moyenne relativement faible du revenu (à peine la moitié de la moyenne du Canada): la marge imposable du chef de l'impôt général de consommation n'est pas grande. Bien que, du point de vue géographique, l'Île du Prince-Edouard soit la plus parfaite de toutes les provinces, elle ne forme pas une entité satisfaisante du point de vue des finances publiques et surtout des sources de revenu. L'inhabileté évidente d'une petite industrie agricole, sans excédent imposable, à constituer un revenu provincial et à faire les fonds de services aussi importants que dans le reste du

Canada a, dès le début retenu l'attention et influé sur le calcul de la dette reconnue et de la subvention accordée en remplacement de terrains lors de l'entrée de l'Île du Prince-Edouard dans la Confédération. Aussi bien l'histoire des finances de cette province a-t-elle été inévitablement, depuis cette époque, une suite de réclamations et de mises au point, au chapitre des subventions. Les augmentations spéciales accordées en 1887, 1901, 1911 et 1935 ont continué à faire de ces subventions la plus importante source de revenu dans l'île.

Par suite de la proportion relativement considérable des recettes provenant de la subvention obligatoire et aussi du montant peu élevé que rapportent les sources normalement variables que constituent le domaine public, la régie des boissons alcooliques et l'impôt progressif, les recettes de cette province sont exceptionnellement stables, mais aussi, limitées.

TABLEAU 88.—DÉPENSES, COMPTE COURANT—PAR TÊTE, 1937

	Provinciales et municipales				Provinciales		Municipales	
	\$ Par tête		p. 100 des dépenses totales		\$ Par tête		\$ Par tête	
	I. du P.-E.	Toutes prov.	I. du P.-E.	Toutes prov.	I. du P.-E.	Toutes prov.	I. du P.-E.	Toutes prov.
Service net de la dette.....	3.61	9.52	17	20	2.38	4.59	1.23	4.94
Assistance sociale:								
Secours.....	0.84	5.45	4	11	0.52	3.86	0.32	1.59
Autre.....	2.96	7.26	14	15	2.74	4.05	0.22	3.21
Instruction publique.....	5.90	9.78	28	20	3.76	2.89	2.15	6.89
Agriculture et domaine public.....	0.49	1.86	2	4	0.50	1.86	—	—
Transports.....	4.35	5.03	20	10	3.60	2.27	0.75	2.75
Administration générale et divers.....	3.17	9.80	15	20	2.26	3.77	0.89	6.02
TOTAL.....	21.32	48.70	100	100	15.76	23.29	5.56	25.41
Revenu provincial par tête, \$.....	194	345	—	—	—	—	—	—
Dette par tête, \$.....	92	291	—	—	64	177	28	115
Dépenses courantes en pourcentage du revenu provincial.....	11	14	—	—	8	7	3	7
Dette exprimée en pourcentage du revenu provincial.....	47	84	—	—	33	51	14	33

Budget de dépenses

Tenant compte de la rigidité et de la restriction des recettes, les autorités provinciales et municipales se sont acquittées de leurs fonctions avec beaucoup de sobriété et d'économie. Son peu d'étendue et sa faible population ont permis à cette province de se dispenser d'une organisation

municipale compliquée, mais, d'autre part, un gouvernement provincial doit assurer certains services essentiels. Lors même que les premiers frais de ces services sont réduits au minimum, ils n'en sont pas moins obligatoires et relativement élevés par rapport au chiffre de la population. Les services de l'administration, sans exception, coûtent beaucoup

moins cher que dans les autres provinces par habitant. Cela tient en partie à la simplicité de ces services en une si petite province; aussi à la modicité du chapitre des salaires dans une agglomération qui vit de ses propres ressources et enfin à l'impossibilité où se trouve le gouvernement de faire davantage.

Par le passé, le service de la dette est resté à un chiffre relativement peu élevé (environ le tiers de la moyenne par tête d'habitant au Canada) parce que cette province n'a pas eu à établir des moyens coûteux de transport et de mise en valeur des terres encore inexploitées.* Cette situation a tout de même subi quelque modification du fait de la mise à exécution, depuis quelques années, du programme d'établissement de routes et de secours aux chômeurs. C'est ainsi que les frais de l'intérêt ont plus que doublé au cours des dix dernières années. Les emprunts comportent des taux d'intérêt relativement avantageux et, du point de vue technique, la dette de cette province se trouve dans une situation exceptionnellement favorable. A l'heure actuelle les obligations en cours sont toutes remboursables en monnaie canadienne; les dates d'échéances s'espacent régulièrement et le fonds d'amortissement est solide.

Les dépenses pour fins d'enseignement public sont d'environ 40 p. 100 moins élevées que la moyenne par tête d'habitant pour tout le pays et les dépenses au chapitre du bien-être public (autre que les secours) sont de 60 p. 100 plus bas. Il est vrai qu'on n'y a pas besoin d'une spécialisation aussi variée et aussi poussée; que les installations matérielles y coûtent moins cher; que la modicité du coût de la vie permet d'abaisser les salaires et que l'esprit de solidarité familiale ainsi que le désir de pourvoir à ses propres besoins font accepter aux particuliers bien des charges laissées au gouvernement dans les autres provinces. En dépit de tous ces éléments, cependant, il est évident que les normes sont insuffisantes et au-dessous de la moyenne dans bien des cas.

On a maintenu à un chiffre plutôt négligeable les dépenses pour fins de secours direct, mais le programme de travaux publics du gouvernement pro-

vincial a atteint des proportions considérables au point de porter les dépenses globales pour fins de secours, de travaux de secours et d'autres travaux publics, à une proportion égale, par rapport aux recettes provinciales, à celle des dépenses du même genre dans la province d'Ontario.

Les dépenses relatives aux transports se rapprochent plus de la moyenne de tout le pays que celles de la plupart des autres services et les efforts que l'on fait pour encourager le commerce touristique sont de nature à en augmenter le chiffre. Les dépenses au chapitre de l'agriculture et de la mise en valeur des autres ressources sont peu élevées, en partie à cause du fait que la province ne possède aucun domaine public, mais c'est peut-être ici un de ces champs d'action où l'économie imposée a quand même coûté cher à cette province qui dut utiliser et coordonner ses ressources limitées de façon à en retirer le plus d'avantages.

Sommaire

Comme les subventions fédérales suffisent à acquitter environ le tiers de toutes les dépenses de la province et des municipalités; vu aussi les ressources fiscales inutilisées jusqu'ici (réserve plutôt restreinte à cause de l'état économique de l'agriculture dans la province en général), il serait sans doute possible de maintenir et graduellement améliorer le régime actuel. L'île règle avec économie son budget de dépenses; son crédit est bon de même que ses perspectives de stabilité financière. D'autre part, le mode actuel de gestion ne donne que bien peu de raisons d'espérer que le gouvernement de cette province tire jamais, des sources de recettes dont il dispose, des impôts suffisants pour relever ses services à un niveau réellement égal à celui des autres provinces canadiennes. Cet élément prend une importance de plus en plus grande parce qu'a cessé l'émigration qui, par le passé, absorbait l'augmentation naturelle de la population de l'île. Pour faire face à cette augmentation de la population, il faudrait de toute nécessité ou pousser activement la mise en valeur de quelque ressource indigène, dont on n'aperçoit pas cependant le fondement économique à l'heure actuelle, ou bien fournir aux émigrants éventuels une formation et une éducation au moins aussi bonnes que celles des autres Canadiens.

* Il faut noter, toutefois, que la province, avant d'entrer dans la Confédération, fut acculée à la faillite par suite de l'expansion ferroviaire.

NOUVELLE-ÉCOSSE

TABLEAU 89.—REVENUS, COMPTE COURANT—PAR TÊTE, 1937

	Provinciaux et municipaux				Provinciaux		Municipaux	
	\$ Par tête		p. 100 du revenu total		\$ Par tête		\$ Par tête	
	N.-É.	Toutes prov.	N.-É.	Toutes prov.	N.-É.	Toutes prov.	N.-É.	Toutes prov.
Impôts fonciers.....	13.02	22.60	37	45	0.88	0.53	12.14	22.07
Impôts sur l'essence, permis de véhicules à moteur.....	6.24	5.84	18	12	6.24	5.84	—	—
Domaine public.....	1.54	1.90	4	4	1.54	1.90	—	—
Régie des alcools.....	2.66	2.68	7	5	2.66	2.68	—	—
Impôts divers, permis et droits, etc.....	5.43	6.85	15	15	0.73	1.64	4.70	5.20
Sous-total.....	28.89	39.87	81	81	12.05	12.59	16.84	27.27
Taxes de vente.....	—	0.57	—	1	—	0.17	—	0.40
Impôts sur les corporations.....	2.07	3.06	6	6	2.07	3.06	—	—
Impôts sur le revenu des particuliers.....	0.09	1.24	—	2	—	1.07	0.09	0.17
Droits sur les successions.....	0.93	3.22	3	6	0.93	3.22	—	—
Revenu total provenant de sources provinciales.....	31.98	47.96	90	96	15.05	20.11	16.93	27.84
Subventions fédérales.....	3.60	1.91	10	4	3.60	1.91	—	—
TOTAL.....	35.58	49.87	100	100	18.65	22.02	16.93	27.84

Budget des recettes

Les revenus de la Nouvelle-Ecosse, par tête de la population, atteignent les deux tiers, environ, de la moyenne générale du Canada; les revenus provinciaux se chiffrent par 85 p. 100 et les revenus municipaux par 60 p. 100 seulement de cette moyenne. Quand on compare cette province à la plupart des autres provinces canadiennes, on est frappé du faible rendement de l'impôt foncier et de la proportion relativement élevée du revenu total fournie par la subvention fédérale. L'état économique défavorable qui existe depuis si longtemps, l'épuisement des plus importantes sources de revenus, l'existence trop fréquente d'industries n'offrant qu'une maigre subsistance et l'état précaire des industries spécialisées de cette province, voilà autant de causes qui expliquent la médiocrité de rendement de sa fiscalité. Tout effort de la part de l'administration en vue d'augmenter ses recettes sans diminuer davantage le revenu de ses administrés présente des difficultés particulières: le moyen ordinaire d'y arriver, c'est-à-dire l'impôt progressif, ne donnerait que des ré-

sultats peu importants. Faute de mieux, le gouvernement s'est rabattu sur l'impôt à la consommation qui frappe certaines denrées déterminées. L'impôt sur les boissons alcooliques et sur l'essence, qui produit 17 p. 100 des recettes globales dans toutes les provinces, atteint ici le pourcentage de 25 p. 100. Le produit du domaine public, dont les redevances de l'exploitation houillère constituent la plus forte partie, forme une catégorie à part: une bonne partie de la production ne se trouve, en effet, que grâce aux subventions fédérales et à la protection. En un sens, par conséquent, les recettes que la province tire de son domaine public proviennent du Trésor fédéral. Les recettes reposent donc sur un fondement restreint et limité. Le rendement du domaine public est fonction de l'aide que le gouvernement fédéral veut bien accorder à l'industrie minière. D'autre part, le taux de l'impôt sur l'essence est tempéré par le désir d'attirer le touriste américain. Notons, toutefois, qu'un impôt élevé sur l'essence constitue, en Nouvelle-Ecosse, un fardeau moins lourd que dans une province comme la Saskatchewan, où les distances sont beaucoup plus longues. Quant aux impôts

sur les boissons alcooliques, le Dominion en prend, évidemment, sa part et les recettes de la province restent subordonnées à toute modification de la politique fédérale. L'impôt sur le revenu et sur les successions ne peut donner que de maigres résultats à moins que les revenus assez modiques ne soient frappés d'un impôt relativement élevé. La

nature précaire de l'économie rend inopportun l'impôt général de consommation, y compris l'impôt immobilier et la taxe de vente. De là, naturellement, la forte tentation de se tourner vers l'impôt sur les corporations commerciales et la nécessité constante de demander au gouvernement fédéral l'accroissement de ses subventions.

TABLEAU 90.—DÉPENSES, COMPTE COURANT—PAR TÊTE, 1937

	Provinciales et municipales				Provinciales		Municipales	
	\$ Par tête		p. 100 des dépenses totales		\$ Par tête		\$ Par tête	
	N.-É.	Toutes prov.	N.-É.	Toutes prov.	N.-É.	Toutes prov.	N.-É.	Toutes prov.
Service net de la dette.....	7.15	9.52	21	20	4.83	4.59	2.32	4.94
Assistance sociale:								
Secours.....	1.15	5.45	3	11	0.83	3.86	0.32	1.59
Autre.....	6.30	7.26	19	15	3.24	4.05	3.06	3.21
Instruction publique.....	7.78	9.78	23	20	2.37	2.89	5.41	6.89
Agriculture et domaine public.....	1.06	1.86	3	4	1.06	1.86	—	—
Transports.....	4.65	5.03	14	10	3.75	2.27	0.90	2.75
Administration générale et divers.....	5.66	9.80	17	20	2.01	3.77	3.65	6.03
TOTAL.....	33.75	48.70	100	100	18.09	23.29	15.66	25.41
Revenu provincial par tête, \$.....	290	345	—	—	—	—	—	—
Dette par tête, \$.....	215	291	—	—	172	177	44	115
Dépenses courantes en pourcentage du revenu provincial.....	12	14	—	—	6	7	5	7
Dette exprimée en pourcentage du revenu provincial.....	74	84	—	—	59	51	15	33

Budget de dépenses

Si le service de la dette provinciale, par tête de la population, est au même chiffre que dans les autres provinces (et absorbe, par conséquent, une plus forte partie des recettes du gouvernement provincial), celui de la dette municipale n'est que de moitié aussi élevé. Le service total de la dette ne représente donc que les trois quarts, environ, de la moyenne du Canada. (En 1937, le revenu provincial, par tête de la population, atteignait 84 p. 100 de la moyenne du Canada.) La dette de la province a doublé au cours des années de la période de 1930; les trois quarts de cette augmentation se rattachent à la voirie et le reste aux déficits courants, y compris les secours aux chômeurs. Les dates d'échéance se répartissent assez également jusqu'en 1952. Près de la moitié de la dette est remboursable, au

choix, en monnaies étrangères et comporte une date d'échéance assez éloignée comme un taux d'intérêt relativement élevé. De récents emprunts, à des conditions favorables, ont abaissé le taux moyen d'intérêt à moins de 4 p. 100, mais la plus forte partie des obligations portant un taux élevé d'intérêt ne pourra être remboursée avant quelque temps.

Les dépenses générales d'administration, par tête, sont inférieures à 60 p. 100 de la moyenne du pays et une étude comparée de ces dépenses démontre que le gouvernement a un sens très développé de l'économie. D'un autre côté, on a prétendu qu'à la longue il serait plus économique de constituer un personnel administratif mieux rétribué.

La Nouvelle-Ecosse dépense actuellement pour l'instruction publique et le bien-être (sauf les secours aux chômeurs) une plus forte partie de ses

revenus provinciaux et municipaux que certaines autres provinces. N'empêche que ces dépenses par tête de la population restent encore de 20 p. 100 inférieures à la moyenne nationale. On constate des progrès marqués dans ces services depuis les décisions des Commissions Duncan et White. Dans une certaine mesure, le niveau des dépenses inférieur à la moyenne s'explique par la modicité comparative des frais, loin d'indiquer une infériorité des normes. Toutefois, certaines exigences se font sentir là plus qu'ailleurs: le pourcentage élevé des vieillards, l'existence de régions rurales plus particulièrement pauvres, la nécessité de sauvegarder la mobilité de la population et de procurer aux émigrants des connaissances techniques qui leur permettront de se tirer d'affaires: autant de sources de besoins spéciaux. L'importance des conditions nouvelles et des progrès de la concurrence a peut-être pris quelque temps à se faire pleinement sentir, parce qu'on disposait de réserves accumulées au cours de la période de plein épanouissement d'un régime scolaire qui était au début bien outillé et bien administré.

Au cours de ces dernières années, c'est en grande partie au moyen de travaux provinciaux de chômage et de l'établissement de routes, ainsi que grâce à l'aide fédérale accordée aux exploitations houillères et sidérurgiques qu'on a réussi à faire face au problème du chômage. Le gouvernement provincial a jugé bon de profiter du temps de crise, où le loyer de l'argent s'abaisse, pour améliorer sa voirie et mettre à profit une main-d'œuvre qui, autrement, serait restée inoccupée. On espérait ainsi raffermir l'économie du pays en attirant les touristes et en diminuant les frais de transport; il est encore trop tôt pour se prononcer sur la rentabilité de ce placement et sur ce que sera l'état de la main-d'œuvre après l'achèvement de ces travaux.

La proportion des revenus provinciaux, affectée à l'amélioration des moyens de transport dépasse quelque peu la moyenne, mais on espère que le nouveau réseau routier fera tomber les frais d'entretien. Ces dépenses illustrent à merveille l'écart, d'une région à l'autre en notre pays, dans la répartition entre la province et les municipalités des frais qu'entraînent les divers services. En Nouvelle-Ecosse, le gouvernement provincial acquitte plus des quatre cinquièmes des dépenses courantes qu'occasionnent rues et routes, alors que, dans les autres provinces, il en acquitte moins de la moitié. Les dépenses attribuables au domaine public ont peu d'importance et varient peu. Les décaissements au chapitre de l'agriculture ont augmenté, mais les crédits forestiers ont diminué à un chiffre peut-être inférieur à celui qui serait strictement nécessaire dans un pays où la conservation et la protection des forêts s'imposent.

Sommaire

On retrouve dans le budget des recettes provinciales en Nouvelle-Ecosse les traces des longues luttes que dut s'imposer cette région pour vaincre de grandes difficultés économiques. La proportion relativement faible et variable des revenus en espèces et l'importance du revenu excédentaire et de la richesse attirés vers le Canada central à la fois imposent des limites au régime fiscal et font naître des occasions particulières de dépenses. La tentative actuelle de renforcer l'économie au moyen de forts placements de capitaux a augmenté sensiblement les frais obligatoires et l'état de la dette est tel qu'on ne peut guère s'attendre à la voir abaisser par le moyen ordinaire des remboursements. Sous le régime actuel, les demandes continues en vue du relèvement de subventions fédérales et de services provinciaux au-dessous de la moyenne semblent inévitables.

NOUVEAU-BRUNSWICK

TABLEAU 91.—REVENUS, COMPTE COURANT—PAR TÊTE, 1937

	Provinciaux et municipaux				Provinciaux		Municipaux	
	\$ Par tête		p. 100 du revenu total		\$ Par tête		\$ Par tête	
	N.-B.	Toutes prov.	N.-B.	Toutes prov.	N.-B.	Toutes prov.	N.-B.	Toutes prov.
Impôts fonciers.....	10.11	22.60	31	45	0.26	0.53	9.85	22.07
Impôts sur l'essence, permis de véhicules à moteur.....	5.72	5.84	—	12	5.72	5.84	—	—
Domaine public.....	2.47	1.90	8	4	2.47	1.90	—	—
Régie des alcools.....	2.51	2.68	8	5	2.51	2.68	—	—
Impôts divers, permis et droits, etc.....	5.37	6.85	16	15	0.55	1.64	4.82	5.20
Sous-total.....	26.18	39.87	81	81	11.51	12.59	14.67	27.27
Taxes de vente.....	—	0.57	—	1	—	0.17	—	0.40
Impôts sur les corporations.....	1.18	3.06	4	6	1.18	3.06	—	—
Impôts sur le revenu des particuliers.....	0.29	1.24	1	2	—	1.07	0.29	0.17
Droits sur les successions.....	0.90	3.22	3	6	0.90	3.22	—	—
Revenu total provenant de sources provinciales.....	28.55	47.96	89	96	13.59	20.11	14.96	27.84
Subventions fédérales.....	3.56	1.91	11	4	3.56	1.91	—	—
TOTAL.....	32.11	49.87	100	100	17.15	22.02	14.96	27.84

Budget des recettes

Les revenus globaux de la province et des municipalités du Nouveau-Brunswick ne sont que les deux tiers de la moyenne du revenu national par habitant et, à l'exclusion de l'île du Prince-Edouard, les moins élevés du Canada. Comme pour les autres provinces Maritimes, la taxation immobilière est fort au-dessous de la moyenne (moins de la moitié de la moyenne par habitant dans le Nouveau-Brunswick) et les impôts progressifs ne rapporte que très peu. On compte donc sur les taxes qui frappent certains articles de consommation (l'essence et les boissons alcooliques), sur le produit du domaine public et sur les subventions fédérales. Ces dernières représentent 11 p. 100 de toutes les recettes de la province et des municipalités dans le Nouveau-Brunswick alors que la moyenne dans tout le pays n'est que de 4 p. 100. Nous avons déjà examiné, au chapitre VII, la nature de l'économie et du revenu de la province (qui n'est que de 70 p. 100 de la moyenne du revenu national), où nous trouvons l'explication du peu d'expansion que revêt le fondement sur lequel repose le budget de recettes. Il y a tant de ressources

médiocres et tant de revenus permettant à peine de subsister qu'un relèvement des impôts sur les prix de revient ruinerait une partie importante du régime économique. Dans une telle région, il s'est constitué peu de richesses ou de revenus en excédent. Il n'est pas sûr, cependant, que la province ait tenté avec la plus grande vigueur à percevoir l'impôt sur les revenus en excédent qui existent; on y a abandonné aux municipalités l'impôt sur le revenu et la rigueur des droits de succession est, à tout prendre, moindre que la moyenne. L'impôt municipal sur le revenu (sauf la surtaxe de Saint-Jean) se perçoit selon une cote foncière souvent arbitraire, au taux de la taxe immobilière de chaque endroit, moins les abattements à la base qui varient d'une municipalité à l'autre. Il s'agit, en réalité, de la fusion d'une faible capitation et d'un régime qui ressemble en gros à l'impôt foncier, mais même lorsqu'on y joint l'impôt sur la propriété bâtie, le produit total n'atteint pas à la moitié de la moyenne, par habitant, du Canada. Voilà sans doute la cause, en bonne partie, des embarras financiers où se trouve le Nouveau-Brunswick. Les municipalités ne peuvent prendre à leur charge une

part aussi grande que dans les autres provinces des frais de l'instruction publique, de l'assistance sociale et de la voirie. De son côté, le gouvernement provincial manque des ressources financières et des possibilités de taxation nécessaires pour combler la différence. Cependant, point n'est besoin d'ajouter qu'il serait peu sage de doubler l'impôt immobilier au Nouveau-Brunswick; et même toute augmentation sensible exigerait une telle mise au point des loyers et des salaires, elle causerait un si fort accroissement des prix de revient en plusieurs entreprises peu rémunératrices que le revenu provincial et les facultés fiscales en souffriraient sérieusement. Les recettes du domaine public dépassent

la moyenne, mais dépendent beaucoup des fluctuations dans l'état de l'industrie forestière: par exemple, les droits et les taxes de coupe se sont multipliés par six de 1933 à 1937. Toutefois, le déclin relatif du pouvoir de concurrence qu'offrent plusieurs des ressources naturelles du Nouveau-Brunswick limite leurs possibilités de revenus. On a haussé dernièrement l'impôt sur les entreprises commerciales et on en a étendu l'application: il a, depuis, doublé son rendement. Mais, de toute évidence, à moins d'établir des formes différentielles d'impôt sur les entreprises dont le siège est en dehors de la province, ce ne sera jamais une source de revenus importants.

TABLEAU 92.—DÉPENSES, COMPTE COURANT—PAR TÊTE, 1937

	Provinciales et municipales				Provinciales		Municipales	
	\$ Par tête		p. 100 des dépenses totales		\$ Par tête		\$ Par tête	
	N.-B.	Toutes prov.	N.-B.	Toutes prov.	N.-B.	Toutes prov.	N.-B.	Toutes prov.
Service net de la dette.....	8.80	9.52	30	20	6.33	4.59	2.47	4.94
Assistance sociale:								
Secours.....	0.59	5.45	2	11	0.42	3.86	0.17	1.59
Autre.....	4.42	7.26	15	15	2.32	4.05	2.10	3.21
Instruction publique.....	6.08	9.78	21	20	1.66	2.89	4.42	6.89
Agriculture et domaine public.....	1.49	1.86	5	4	1.49	1.86	—	—
Transports.....	3.67	5.03	13	10	2.62	2.27	1.05	2.75
Administration générale et divers.....	4.13	9.80	14	20	1.49	3.77	2.64	6.03
TOTAL.....	29.18	48.70	100	100	16.33	23.29	12.85	25.41
Revenu provincial par tête, \$.....	239	345	—	—	—	—	—	—
Dette par tête, \$.....	233	291	—	—	186	177	46	115
Dépenses courantes en pourcentage du revenu provincial.....	12	14	—	—	7	7	5	7
Dette exprimée en pourcentage du revenu provincial.....	97	84	—	—	78	51	19	33

Budget de dépenses

Le tableau ci-dessus n'indique pas l'augmentation notable qui s'est produite dans le service net de la dette en ces dernières années. Cependant, même en 1937, bien que les frais de la dette municipale n'aient atteint que la moitié de la moyenne du Canada, le total du service de la dette provinciale et municipale a presque égalé la moyenne nationale et absorbé 30 p. 100 du revenu, comparativement à 20 p. 100 pour tout le Canada. C'est de beaucoup la proportion la plus élevée au pays, conséquence

des travaux publics et autres entreprises du gouvernement dans le passé pour aider et améliorer le régime économique. Ces tentatives ont, néanmoins, échoué à cause des faiblesses économiques qui ont empêché le Nouveau-Brunswick de stimuler le revenu et les facultés fiscales d'une manière importante. L'augmentation a été alarmante en ces deux dernières années et par suite du montant déjà excessif de la dette absolue, ce fardeau menace gravement le crédit de la province. Presque la moitié de la dette du gouvernement provincial est rem-

boursable en devises étrangères au choix du prêteur, et les quatre cinquièmes des obligations portant intérêt à 4½ p. 100 ou plus n'arriveront pas à échéance avant dix ans au moins. Il en résulte qu'on ne pourra pas faire beaucoup d'économies au moyen de remboursements dans un avenir prochain.

Au cours de la crise on a diminué sensiblement les dépenses administratives d'ordre général, particulièrement en ce qui a trait à l'administration de la justice; elles sont les plus basses, par tête, dans le Dominion. Peut-être a-t-on effectué ces économies aux dépens de l'efficacité des services. Pour ce qui est de l'instruction publique et du bien-être public, le Nouveau-Brunswick ne dépense qu'environ 60 p. 100 de la moyenne de tout le pays, par tête d'habitant. Néanmoins, la pauvreté qui limite les revenus de cette province entraîne un plus grand besoin de dépenses en services sociaux de toutes sortes que dans le reste du pays, en moyenne. Le Nouveau-Brunswick compte la plus forte proportion d'ouvriers très jeunes ou très vieux au Canada par rapport au total de sa population et on y trouve aussi un certain nombre de régions où la crise se fait sentir gravement, où le train de vie est tombé au niveau de simple subsistance. Le chômage, comme nous l'avons indiqué, n'a pas causé d'ennuis en ces derniers temps, mais la pauvreté générale et chronique est un des plus graves. Les sommes affectées au bien-être et à l'enseignement sont très faibles si on les compare aux besoins et elles sont de beaucoup inférieures à la moyenne pour le Canada, même compte tenu de la rareté relative des agglomérations urbaines et de l'infériorité des salaires.

Comme dans les autres provinces Maritimes le régime économique répondait aux besoins et par le fait même le gouvernement n'était pas obligé d'accorder des secours considérables, mais le facteur qui a contribué le plus à alléger le chômage au Nouveau-Brunswick résidait dans le vaste programme routier lancé par ce gouvernement. Après avoir comprimé le plus possible les immobilisations au pire moment de la crise, on se mit à établir des routes, et, en ces dernières années, on a donné à cette entreprise une envergure sans précédent, au point d'y consacrer quelque 10 p. 100 du revenu provincial. Directement et indirectement on a ainsi réglé la question du chômage pour le moment, mais le gouvernement se trouve en face d'un problème financier de première importance. Il semble évident qu'au début le programme du Nouveau-Brunswick arrivait à point et comportait l'exécution de travaux nécessaires et productifs à des conditions très favorables, mais il est également clair qu'on ne

saurait continuer ce programme au même rythme. Il est encore trop tôt pour établir le coût et les avantages du réseau routier en voie d'établissement ou pour décider s'il serait avantageux de compléter ce réseau par un réseau aussi important de routes secondaires, mais il faut admettre qu'une diminution substantielle des travaux d'établissement fera revivre le chômage et ses problèmes (à moins qu'on n'ait recours à un autre stimulant).

Les dépenses courantes au chapitre du domaine public et des moyens de transport sont un peu plus élevées comparativement au revenu bien qu'un peu inférieures à la moyenne du pays, par tête. Les frais d'entretien de la voirie ont diminué et diminueront peut-être davantage par suite de l'amélioration du réseau routier, actuellement en voie d'exécution. Cependant, les dépenses relatives au domaine public ne suffisent peut-être pas à la conservation et à l'aménagement efficaces des ressources.

Sommaire

Le présent programme routier ne représente que la plus récente d'une suite d'entreprises visant à améliorer les moyens de transport (qui, à cause du grand nombre de ponts à construire dans "la région la mieux arrosée de l'univers", ont toujours été coûteux) et à encourager la mise en valeur du pays. Dans le passé la tendance plutôt défavorable des événements économiques a contrecarré ces projets et grevé la province d'un fardeau onéreux de dettes absolues et de dépenses courantes exagérées. Les difficultés économiques de la province ont en même temps augmenté le besoin de mesures pratiques en vue d'assurer une meilleure instruction, de faciliter les recherches et le progrès, de protéger les habitants en établissant des services d'hygiène ou sociaux. Comme cette province ne peut pas supporter de lourds impôts et vu qu'on n'a pas osé recourir à l'impôt direct, il a été impossible d'obtenir des revenus suffisants pour faire les fonds à la fois d'un programme intensif de mise en valeur et des services éducatifs, sociaux et d'hygiène publique égaux à ceux de la moyenne du Canada. Les frais de la dette et de l'entretien des routes absorbent 55 p. 100 des dépenses actuelles du gouvernement tandis que la moyenne pour le reste du Canada n'est que de 30 p. 100. Même en augmentant sensiblement les impôts prélevés par la province, le Nouveau-Brunswick pourrait difficilement s'acquitter de ses obligations actuelles et se verrait encore obligé de demander un relèvement des subventions fédérales pour étendre les services qui sont maintenant de beaucoup inférieurs à la moyenne canadienne.

QUÉBEC

TABLEAU 93.—REVENUS, COMPTE COURANT—PAR TÊTE, 1937

	Provinciaux et municipaux				Provinciaux		Municipaux	
	\$ Par tête		p. 100 du revenu total		\$ Par tête		\$ Par tête	
	Qué.	Toutes prov.	Qué.	Toutes prov.	Qué.	Toutes prov.	Qué.	Toutes prov.
Impôts fonciers.....	19.28	22.60	43	45	—	0.53	19.28	22.07
Impôts sur l'essence, permis de véhicules à moteur.....	4.62	5.84	10	12	4.62	5.84	—	—
Domaine public.....	2.03	1.90	5	4	2.03	1.90	—	—
Régie des alcools.....	2.25	2.68	5	5	2.25	2.68	—	—
Impôts divers, permis et droits, etc.....	7.42	6.85	16	15	1.97	1.64	5.45	5.20
Sous-total.....	35.60	39.87	79	81	10.87	12.59	24.73	27.27
Taxes de vente.....	1.41	0.57	3	1	—	0.17	1.41	0.40
Impôts sur les corporations.....	3.08	3.06	7	6	3.08	3.06	—	—
Impôts sur le revenu des particuliers.....	0.54	1.24	1	2	—	1.07	0.54	0.17
Droits sur les successions.....	3.57	3.22	8	6	3.57	3.22	—	—
Revenu total provenant de sources provinciales.....	44.20	47.96	98	96	17.52	20.11	26.68	27.84
Subventions fédérales.....	0.83	1.91	2	4	0.83	1.91	—	—
TOTAL.....	45.03	49.87	100	100	18.35	22.02	26.68	27.84

Budget des recettes

Le budget des recettes dans la province de Québec côtoie d'assez près la moyenne statistique, sauf que le pouvoir de frapper d'impôts les revenus et les ventes passe des autorités provinciales aux autorités municipales et que la proportion du total des recettes provinciales-municipales obtenues par les municipalités y est un peu plus élevée. Le facteur primordial, en fonction des recettes provinciales, est l'absence d'un impôt progressif d'une large application. Dans la province de Québec, le revenu par tête de la population reste un peu au-dessous de la moyenne, mais les revenus y sont distribués entre des extrêmes dont l'écart dépasse de beaucoup la moyenne. La province compte un petit nombre de revenus élevés et un grand nombre de très faibles revenus. L'impôt sur le revenu personnel est néanmoins restreint au domaine municipal et à la région métropolitaine de Montréal; pendant les dix années terminées avec 1937, le produit des droits sur les successions s'est établi exactement à la moyenne par tête pour la nation, fait qui peut s'expliquer en partie par l'histoire financière de Québec, durant les années où la position de la province

était des plus solides. Alors le domaine public et la régie des boissons alcooliques rapportaient beaucoup et la province pouvait se dispenser d'élever ses impôts au niveau de ceux des autres provinces. Mais le fléchissement que provoqua la crise économique, d'une part dans les bénéfices provenant de la régie des boissons alcooliques (d'un maximum de 12.3 millions à un minimum de 2.4 millions de dollars), et d'autre part dans les recettes fournies par le domaine public (de 7.4 millions à 2.9 millions de dollars) modifia l'agencement du budget des recettes. Les budgets des municipalités, dans un état financier tout aussi déprimant, entravaient cependant la province dans sa recherche de recettes nouvelles.

Par le rôle unique qu'elle a joué dans la province de Québec, l'Eglise a singulièrement compliqué l'ensemble des taxes municipales et de l'impôt foncier. Elle y assume, en effet, surtout dans le double domaine de l'enseignement et de la bienfaisance, plusieurs fonctions qui dans d'autres provinces sont dévolues aux administrations municipales ou aux autorités provinciales. Ceux qui remplissent ces services ne sont que maigrement rémunérés. il est

vrai, mais il se produit tout de même des frais administratifs, élevés et inéluctables, que doivent en définitive solder les mêmes revenus que frappe le fisc provincial ou municipal. Par conséquent, le contribuable de Québec soutient, plus généreusement que ne le laisserait entendre la statistique, des services qui ailleurs restent en majeure partie à la charge de l'Etat. Ces dépenses ont leurs répercussions sur la propriété foncière, directement d'abord, puis indirectement par l'exonération fiscale dont jouissent la plupart des biens de l'Eglise. C'est en partie à cause de cet état de choses que les municipalités ont institué la taxe de vente et l'impôt sur le revenu ou exigé des permis et des redevances qui consti-

tuent en réalité, dans certains cas, un impôt sur les compagnies. Ces mesures à leur tour ont restreint la liberté d'action de la province. Dans sa course aux recettes additionnelles celle-ci a néanmoins fortement augmenté les taxes des entreprises commerciales.

Les subventions fédérales ne comptent à peu près pas dans le budget des recettes de Québec; elles ne représentent pas même 2 p. 100 des recettes provinciales-municipales. Il importe encore de souligner que les octrois de la province à ses municipalités représentent à peine le cinquième de ceux que verse l'Ontario.¹⁶

¹⁶ Volume III, tableau 61.

TABLEAU 94.—DÉPENSES, COMPTE COURANT—PAR TÊTE, 1937

	Provinciales et municipales				Provinciales		Municipales	
	\$ Par tête		p. 100 des dépenses totales		\$ Par tête		\$ Par tête	
	Qué.	Toutes prov.	Qué.	Toutes prov.	Qué.	Toutes prov.	Qué.	Toutes prov.
Service net de la dette.....	9.44	9.52	20	20	2.19	4.59	7.25	4.94
Assistance sociale:								
Secours.....	6.65	5.45	14	11	4.15	3.86	2.50	1.59
Autre ^(a)	5.56	7.26	12	15	3.37	4.05	2.19	3.21
Instruction publique ^(a)	7.24	9.78	15	20	1.97	2.89	5.27	6.89
Agriculture et domaine public.....	3.49	1.86	7	4	3.49	1.86	—	—
Transports.....	4.87	5.03	10	10	2.37	2.27	2.50	2.75
Administration générale et divers.....	10.10	9.80	22	20	3.98	3.77	6.12	6.03
TOTAL.....	47.35	48.70	100	100	21.52	23.29	25.83	25.41
Revenu provincial par tête, \$.....	299	345	—	—	—	—	—	—
Dettes par tête, \$.....	242	291	—	—	91	177	151	115
Dépenses courantes en pourcentage du revenu provincial.....	16	14	—	—	7	7	9	7
Dettes exprimées en pourcentage du revenu provincial.....	81	84	—	—	30	51	51	33

^(a) On trouvera dans le texte les mises au point nécessaires pour qu'il devienne possible de comparer ces dépenses indiquées pour Québec aux dépenses des autres provinces pour les mêmes services.

Budget de dépenses

Le service net de la dette s'établissait, en 1937, à la moitié de la moyenne par tête pour le pays; par contre, celui des dettes municipales haussait le total au niveau de la moyenne. Nous n'avons pas la statistique relative au service de la dette des institutions religieuses qui s'occupent de services publics. Le service net de la dette provinciale est passé du niveau extrêmement bas de 5 p. 100 des recettes provinciales en 1930 (la moyenne pour le

Canada s'établissait à 17 p. 100) à 12 p. 100 en 1937. Le service de la dette municipale, invariablement au-dessus de la moyenne du Canada par rapport aux recettes, est passé à 27 p. 100 des recettes municipales. Les frais par tête des dettes municipales, qui représentaient environ 50 p. 100 de la moyenne du pays, rendent particulièrement grave l'augmentation rapide des dernières années dans ceux de la dette provinciale. La dette provinciale a pour ainsi dire triplé de 1929 à 1937.

L'actif tangible (routes principalement) ne représente qu'un peu plus du tiers de cette augmentation; le solde englobe les secours, les avances aux nécessiteux et les déficits courants. La province jouissait d'un excellent crédit qui lui permettait d'emprunter à des conditions avantageuses, et à cause de cela comme aussi du recours à des titres à courte échéance le taux moyen des coupons d'intérêt sur les obligations passait de 4¼ p. 100 en 1929 à 3¼ p. 100 en 1937. Presque tous les emprunts de cette période étaient remboursables en devises canadiennes. Le montant assez considérable de titres à courte échéance rendrait vulnérable la position de la province de Québec, si son crédit venait à fléchir ou les taux d'intérêt à monter. Pendant que les dettes municipales augmentaient ainsi du tiers, celles des autres provinces ne variaient que très peu. Les plus fortes hausses relatives apparurent dans la région métropolitaine de Montréal, mais celles des autres "municipalités urbaines et rurales" étaient déjà sensibles. Le remboursement à des taux d'intérêt inférieurs procura certains avantages, mais les charges absolues allèrent en augmentant à mesure que se multipliaient les déficits successifs des municipalités.

Les dépenses administratives d'ordre général sont un peu plus élevées que dans les autres provinces du Canada, par tête comme en fonction des dépenses globales, tant pour la province que pour les municipalités. Il en a toujours été ainsi. L'instruction publique et les services de bienfaisance (l'assistance exceptée) accusent des frais au-dessous de la moyenne pour le pays, fait qu'il convient d'attribuer partiellement à l'apport déjà mentionné de l'Église. Les exigences croissantes du service de la dette absolue et la pression qu'exercent les frais d'assistance sur le budget des municipalités ont aussi eu pour effet de contracter ces dépenses. Ces services de Québec présentent plusieurs aspects particuliers qui enlèvent de leur précision aux comparaisons fondées sur les données de la statistique et empêchent d'évaluer les normes correspondant à celles des autres provinces. Non seulement l'Église a-t-elle toujours assumé directement une large part de la responsabilité de l'enseignement et du bien-être social, mais elle a encore engagé de toute son autorité les familles à prendre à leur compte ces mêmes services, attitude qui a produit des répercussions importantes sur les autres charges dévolues à l'État. Ainsi, dans la comparaison avec la dépense des autres provinces, importe-t-il absolument de tenir compte et du précieux apport de l'Église et de la contribution, plus élevée que la moyenne, versée par les bénéficiaires eux-mêmes et leurs pa-

rents, sans qu'il soit possible d'en estimer avec précision la valeur en argent.¹⁷

Le problème particulièrement grave de l'assistance dans la province de Québec a fait l'objet des chapitres VI et VII. Il s'y est agi surtout des fortes agglomérations de sans-travail, constituées de main-d'œuvre inexpérimentée, particulièrement dans la région métropolitaine de Montréal. Les secours directs versés sur une grande échelle à Montréal, le mouvement de retour à la terre, les programmes de colonisation, les projets intermittents de travaux publics, ont augmenté les déficits provinciaux-municipaux du compte courant au rythme d'environ 20 millions de dollars par année et comptent pour un peu plus de la moitié de l'augmentation de 310 millions de dollars dans la dette provinciale-municipale, de 1929 à 1937 (les entreprises routières absorbent presque tout le solde).

Dans Québec, les dépenses aux fins du domaine public et de l'aménagement dépassent de beaucoup la moyenne, ce qui est tout à fait naturel dans le cas d'une province qui possède des ressources naturelles aussi abondantes et qui a de si nombreux problèmes économiques d'ordre régional à résoudre.¹⁸ Ces problèmes sont graves et l'on devra nécessairement recourir à des mesures convenables de conservation et d'aménagement ou effectuer des recherches appropriées pour assurer à l'économie de Québec un équilibre durable et des revenus stables.

Dans le passé, les dépenses effectuées pour l'entretien des routes dans Québec ont dépassé la moyenne et c'est là, jusqu'à un certain point, le corollaire de l'infériorité des dépenses de premier établissement. On prévoit que les sommes considérables récemment affectées à l'amélioration des routes auront pour effet d'abaisser les frais d'entretien, mais il est douteux que la province de Québec puisse tirer des dépenses de voirie qu'elle a faites à titre de travaux de secours autant de profit que les provinces Maritimes, par exemple, car les entreprises ne semblent pas y avoir été aussi bien conçues ou exécutées aussi économiquement que dans ces dernières provinces.

Sommaire

La situation financière de Québec, longtemps considérée au point de vue fiscal comme le Gibraltar des provinces canadiennes, s'est affaiblie d'une façon alarmante pendant la crise. La très forte posture financière du gouvernement provincial au

¹⁷ Voir Appendice 5, Esdras Minville, *La législation ouvrière et le régime social dans la province de Québec*, pp. 47-49.

¹⁸ Voir chapitre VII.

début de la crise, réalisée en partie aux dépens des municipalités et des institutions publiques, a longtemps contribué à dissimuler le véritable état de choses et la grande importance du changement survenu dans les circonstances. Le gouvernement de Québec, devant l'effondrement de la très importante branche de l'économie provinciale qui dépend du commerce mondial et conscient de la détresse générale qui régnait tant dans ces villes que dans les régions rurales, fut contraint de dépenser des sommes énormes en secours et d'adopter des mesures d'ordre pratique à une époque où la productivité de plusieurs de ses principales sources de revenu diminuait rapidement.

Les finances des municipalités et des institutions publiques furent aussi fortement mises à contribution et elles devinrent à peu près incapables de supporter un plus lourd fardeau. On s'aperçut que

le régime fiscal provincial ne convenait qu'à une époque de prospérité, mais la situation précaire des municipalités mit obstacle aux efforts qu'on voulait tenter en vue de l'établir sur une base plus large. A cause du retard qu'on mit à reconnaître la nécessité de réviser entièrement le régime financier de la province et des municipalités en tenant compte du changement de fond survenu dans l'état économique, la dette absolue s'accrut fortement. Québec semble posséder encore des réserves latentes de crédit et des sources virtuelles d'impôts, mais ce n'est que par une révision assez complète de la répartition des recettes et des obligations entre le gouvernement provincial et les municipalités, de même que par l'établissement du régime de la taxation de la province et des municipalités sur une base sensiblement plus large qu'elle pourra parer à l'accroissement des dépenses et de la dette.

ONTARIO

TABLEAU 95.—REVENUS, COMPTE COURANT—PAR TÊTE, 1937

	Provinciaux et municipaux				Provinciaux		Municipaux	
	\$ Par tête		p. 100 du revenu total		\$ Par tête		\$ Par tête	
	Ont.	Toutes prov.	Ont.	Toutes prov.	Ont.	Toutes prov.	Ont.	Trutes prov.
Impôts fonciers	29.10	22.60	51	45	0.06	0.53	29.04	22.07
Impôts sur l'essence, permis de véhicules à moteur.....	7.12	5.84	12	12	7.12	5.84	—	—
Domaine public.....	1.44	1.90	2	4	1.44	1.90	—	—
Régie des alcools.....	2.82	2.68	5	5	2.82	2.68	—	—
Impôts divers, permis et droits, etc.....	6.18	6.85	11	15	1.50	1.64	4.68	5.20
Sous-total.....	46.66	39.87	81	81	12.94	12.59	33.72	27.27
Taxes de vente.....	—	0.57	—	1	—	0.17	—	0.40
Impôts sur les corporations.....	2.80	3.06	5	6	2.80	3.06	—	—
Impôts sur le revenu des particuliers.....	1.63	1.24	3	2	1.63	1.07	—	0.17
Droits sur les successions.....	5.45	3.22	10	6	5.45	3.22	—	—
Revenu total provenant de sources provinciales.....	56.54	47.96	99	96	22.82	20.11	33.72	27.84
Subventions fédérales.....	0.79	1.91	1	4	0.79	1.91	—	—
TOTAL.....	57.33	49.87	100	100	23.61	22.02	33.72	27.84

Budget de recettes

La principale caractéristique du budget de recettes en Ontario est le fort rendement, tant proportionnel qu'absolu, de l'impôt foncier. Cette source d'impôt forme depuis longtemps le principal élé-

ment de solidité des finances publiques de l'Ontario, et cela n'est que plausible par suite du caractère nettement urbanisé de l'économie. C'est surtout grâce à l'impôt foncier que les gouvernements y ont pu profiter de la concentration

des richesses et des revenus que des avantages naturels et certaines politiques d'ordre national ont assurée à cette province. En outre, l'Ontario s'est trouvé particulièrement bien placé pour appliquer l'impôt sur le revenu et les droits de succession de façon à atteindre les mêmes excédents imposables. Au cours de la période décennale terminée en 1937, l'Ontario a perçu 100 millions de dollars en droits de succession, alors que la somme perçue de ce chef dans tout le Canada était de 180 millions. En 1937, les droits de succession et l'impôt sur le revenu ont représenté \$7.00 par tête, soit près de la moitié des recettes globales du gouvernement provincial de Québec, par exemple.

Le taux des autres taxes est normalement moins élevé mais ces impôts rapportent autant par tête que dans tout le reste du pays. Les taxes sur les compagnies rapportent effectivement moins par tête, en dépit de la très forte concentration des compagnies dans l'Ontario, la posture financière généralement solide du gouvernement provincial lui ayant permis, dans le passé, d'éviter de pousser jusqu'aux limites, jugées nécessaires dans la plupart des autres provinces, l'application de cette forme particulièrement indésirable d'impôt. Les recettes du domaine public, d'une nature fort semblable, sont également au-dessous de la moyenne; par exemple, l'importante industrie minière rapporte moins d'un demi-million de dollars par an en droits et permis. C'est là un fait particulièrement notable, étant donné la rapidité d'épuisement de l'actif de cette industrie, le taux courant élevé de ses bénéfices, les fortes dépenses de fonds publics effectuées en vue de faciliter l'exploitation minière et les déboursés considérables de deniers publics qui deviendront néces-

saires lorsque les mines seront épuisées. L'Ontario a déjà vu disparaître presque complètement des industries autrefois florissantes, fondées sur la mise en valeur des ressources naturelles, comme par exemple la coupe du bois dans la vallée de l'Ottawa et l'exploitation des mines d'argent de Cobalt. Il semblerait donc à désirer que l'on prît des mesures suffisantes de conservation dans les cas où la valeur économique des ressources exploitées peut être maintenue, ou qu'on pourvût financièrement à la réadaptation nécessaire dans le cas des ressources épuisables.

Grâce au niveau élevé de l'impôt foncier, la posture financière des municipalités de l'Ontario est en général favorable. En outre, le rendement relativement élevé des impôts provinciaux a permis au gouvernement de la province de venir en aide aux municipalités. Naturellement, cette situation n'est, au fond, qu'une conséquence du fait que le revenu moyen par tête est beaucoup plus élevé dans l'Ontario (en 1937 il a été de 43 p. 100 plus considérable que dans le reste du Canada). Cependant, bien que les programmes politiques d'ordre national fassent augmenter les revenus dans l'Ontario, les impôts fédéraux frappent une partie considérable de l'excédent de revenu imposable, et le régime fiscal de la province subit plus que celui des autres provinces l'effet des programmes politiques d'ordre fédéral en matière de fiscalité. Dans le domaine de l'impôt progressif, par exemple, l'initiative de l'Ontario se trouve restreinte et l'orientation future de cet impôt dépendra surtout des mesures fédérales. En fait de revenu, les subventions fédérales sont relativement faibles (en 1937 elles ont représenté moins de 1½ p. 100 des recettes de la province et des municipalités).

TABLEAU 96.—DÉPENSES, COMPTE COURANT—PAR TÊTE, 1937

	Provinciales et municipales				Provinciales		Municipales	
	\$ Par tête		p. 100 des dépenses totales		\$ Par tête		\$ Par tête	
	Ont.	Toutes prov.	Ont.	Toutes prov.	Ont.	Toutes prov.	Ont.	Toutes prov.
Service net de la dette.....	9.46	9.52	18	20	4.99	4.59	4.47	4.94
Assistance sociale:								
Secours.....	4.15	5.45	8	11	2.75	3.86	1.40	1.59
Autre.....	8.63	7.26	17	15	4.55	4.05	4.08	3.21
Instruction publique.....	12.01	9.78	23	20	3.19	2.89	8.82	6.89
Agriculture et domaine public.....	0.98	1.86	2	4	0.98	1.86	—	—
Transports.....	5.76	5.03	11	10	2.11	2.27	3.65	2.75
Administration générale et divers.....	10.69	9.80	21	20	4.00	3.77	6.69	6.03
TOTAL.....	51.68	48.70	100	100	22.57	23.29	29.11	25.41
Revenu provincial par tête, \$.....	430	345	—	—	—	—	—	—
Dette par tête, \$.....	338	291	—	—	218	177	121	115
Dépenses courantes en pourcentage du revenu provincial.....	12	14	—	—	5	7	7	7
Dette exprimée en pourcentage du revenu provincial.....	79	84	—	—	51	51	28	33

Budget de dépenses

Près de la moitié de la dette du gouvernement provincial en Ontario et surtout la partie de cette dette attribuable à la Commission d'énergie hydro-électrique, est directement rentable. Bien que les intérêts bruts versés en 1937 se soient chiffrés par 33.2 millions de dollars, la somme nette des intérêts n'a été que de 18.5 millions. Le total des charges nettes de la dette provinciale-municipale représente presque exactement la moyenne par tête pour le Canada. Il s'est accru un peu moins rapidement que la moyenne au cours des années de la période de 1930, bien que le service net de la dette provinciale ait à lui seul à peu près doublé. De fait, les charges municipales ont diminué et conséquemment le total des charges provinciales et municipales n'a augmenté que de 30 millions de dollars qu'il était en 1930, à 35 millions de dollars en 1936. Le taux d'intérêt sur la dette du gouvernement provincial est relativement élevé (4.3 p. 100 en 1937); c'est le résultat de gros emprunts négociés aux taux élevés qui avaient cours dans les premières années de la période de 1920 et de nouveau dans les premières années de la période de 1930. Toutefois, un total de 100 millions de dollars des obligations à 4½ p. 100 et à intérêt plus élevé arrivera à

échéance en 1942 et 1943; près des deux tiers de cette dette seront dus en 1950. Les échéances s'échelonnent assez également, résultat partiel d'un certain nombre d'émissions par série représentant 30 p. 100 de la dette existante, mais les réserves pour l'amortissement du reste de la dette sont relativement faibles. Un peu plus de la moitié de la dette est aujourd'hui payable uniquement en fonds canadiens; en 1931, moins d'un tiers de la dette se trouvait dans cette position. La dette municipale, qui en 1930 dépassait de près de 50 p. 100 celle de Québec, était moindre en 1937 et elle diminuait à une allure d'environ 3 p. 100 par année. Cette réduction se manifeste surtout dans le cas des dettes contractées pour la voirie au milieu des années de la période de 1920 et qui ont été remboursées dans un temps relativement court au moyen de paiements échelonnés.

Les dépenses de l'instruction publique et le bien-être social correspondent au niveau élevé de l'impôt foncier perçu dans l'Ontario, ainsi qu'à l'aide financière, plus considérable que la moyenne, accordée par le gouvernement provincial aux municipalités. Les dépenses municipales pour ces services sont d'environ 20 p. 100 plus élevées que la moyenne nationale et le total des dépenses provinciales-

municipales de ce chef dépasse de 21 p. 100 la moyenne du pays. Néanmoins l'Ontario, pour un certain nombre de ces services, ne bat plus la marche comme elle le faisait au cours des années de la période de 1920.

Les dépenses pour le soulagement du chômage dans l'Ontario, surtout dans les centres industriels qui dépendent du pouvoir d'achat que possède le reste du pays, ont atteint 60 millions de dollars en 1934, mais elles ont, d'une façon relativement rapide, baissé de près de moitié jusqu'en 1937. Sans tenir compte de la reprise relative des affaires au cours de cette année-là, le chômage dans l'Ontario s'allégea grandement grâce à l'expansion sensationnelle de l'industrie minière qui fournit directement de l'emploi dans les mines et en même temps stimula les industries des produits ouvrés et de la construction, puis augmenta les revenus d'une façon générale dans toute la province.

Ces aménagements fournirent au gouvernement provincial et aux municipalités une occasion d'exécuter des travaux publics utiles. L'expérience a démontré combien il en coûte pour alléger le chômage au moyen de travaux publics qui ne sont pas nécessaires. D'une façon générale, le gouvernement provincial et les municipalités ont fait ce que l'on considérait des dépenses suffisantes de premier établissement durant les années de la période de 1920. Quand la crise survint, les travaux publics exécutés furent, dans un grand nombre de cas, jugés plus que suffisants et une stricte économie devint de règle. Les municipalités atteintes les premières par le chômage furent ainsi portées à entreprendre des travaux qui n'étaient pas nécessaires et à créer des emplois superfétatoires. Cette politique, même dans son application la plus étendue, ne profita qu'à une faible proportion du nombre total des chômeurs,¹⁹ et les frais occasionnés ainsi que la dette absolue qui en résulta furent fortement disproportionnés au coût de l'autre expédient que constituent les secours directs. Cela était partiellement dû à ce que les municipalités n'étaient nullement en mesure d'élaborer les plans de travaux publics ou d'en fixer la date d'exécution et à ce que leur crédit était trop restreint pour leur permettre de faire les fonds des déficits que ces travaux entraînaient. Il en était de même, bien qu'à un degré moindre, quand les provinces se mettaient à adopter des mesures semblables après l'épuisement des ressources des municipalités. Bref, quand le gouvernement fédéral ne se charge pas d'élaborer des plans à longue échéan-

ce et d'une vaste portée en vue de travaux publics et de la gestion des fonds, lui qui seul peut décréter les mesures financières nécessaires à leur égard, les gouvernements provinciaux et les municipalités ne devraient entreprendre de travaux destinés à alléger le chômage que dans les cas où ces travaux s'avèrent réellement nécessaires. Nous avons déjà dit que le besoin de routes modernes dans les provinces Maritimes motivait des dépenses considérables de ce côté. De même la mise en valeur des ressources minières de l'Ontario septentrional rendit nécessaires des travaux provinciaux et municipaux (chemins, écoles, etc.) et c'est pour cette raison que l'Ontario fut, plus que d'autres provinces, en état de recourir à une politique de travaux publics.

Pour l'agriculture et le domaine public, l'Ontario s'est borné à des dépenses relativement faibles, mais il ne faut pas oublier combien la Commission d'énergie hydroélectrique de l'Ontario, le chemin de fer *Temiskaming and Northern Ontario* et la Commission des prêts agricoles de l'Ontario ont contribué à l'aménagement des ressources de cette province. Nous avons déjà fait remarquer, toutefois, que l'Ontario ne réalise peut-être pas tout ce qu'il faudrait pour assurer la conservation et l'exploitation la plus économique de ses ressources naturelles ou pour parer à la situation qui se présentera le jour où certaines de ces ressources seront épuisées. Les dépenses engagées par les gouvernements de l'Ontario pour améliorer les moyens de transport reflètent l'état financier des municipalités, position plus forte que la moyenne, et montrent que les gouvernements de cette province assumèrent plus tôt qu'ailleurs la charge d'élaborer et d'exécuter un plan vaste convenable de travaux de voirie.

Sommaire

On ne saurait étudier les finances publiques de l'Ontario, sans tenir compte de la situation supérieure que l'Ontario occupe dans l'économie nationale. On en a grandement tiré parti pour les finances publiques en imposant de lourds impôts fonciers. Il en résulte que les municipalités de l'Ontario en général, ainsi que les services auxquels participent les municipalités (instruction publique, bien-être social et voirie) sont dans un état financier bien meilleur que partout ailleurs dans le pays. (Il y a certes d'importantes exceptions, telles les villes à industrie unique et quelques zones métropolitaines.) Cette supériorité a toutefois été acquise au prix d'un fardeau souvent injuste imposé à une catégorie particulière de richesses. Du fait que l'Onta-

¹⁹ Voir Appendice 6, A. E. Grauer, *Assistance publique et assurance sociale*, p. 12.

rio possède une si grande proportion du revenu imposable de l'économie canadienne, la politique fiscale du Dominion est un facteur de grande importance à l'endroit des finances de cette province. On a laissé dans le passé au fisc provincial une latitude suffisante pour lui permettre, en taxant d'une fa-

çon relativement modérée, d'établir les services administratifs sur un niveau dépassant la moyenne. Toutefois, une taxation directe intense de la part du Dominion, s'ajoutant au niveau déjà élevé de l'impôt foncier, mettrait le gouvernement provincial dans une situation précaire.

MANITOBA

TABLEAU 97.—REVENUS, COMPTE COURANT—PAR TÊTE, 1937

	Provinciaux et municipaux				Provinciaux		Municipaux	
	\$ Par tête		p. 100 du revenu total		\$ Par tête		\$ Par tête	
	Man.	Toutes prov.	Man.	Toutes prov.	Man.	Toutes prov.	Man.	Toutes prov.
Impôts fonciers.....	23.71	22.60	48	45	1.03	0.53	22.68	22.07
Impôts sur l'essence, permis de véhicules à moteur.....	5.08	5.84	10	12	5.08	5.84	—	—
Domaine public.....	0.84	1.90	2	4	0.84	1.90	—	—
Régie des alcools.....	2.44	2.68	5	5	2.44	2.68	—	—
Impôts divers, permis et droits, etc.....	6.73	6.85	14	15	1.48	1.64	5.25	5.20
Sous-total.....	38.80	39.87	79	81	10.87	12.59	27.93	27.27
Taxes de vente.....	—	0.57	—	1	—	0.17	—	0.40
Impôts sur les corporations.....	2.58	3.06	5	6	2.58	3.06	—	—
Impôts sur le revenu des particuliers.....	3.89	1.24	8	2	3.89	1.07	—	0.17
Droits sur les successions.....	0.56	3.22	1	6	0.56	3.22	—	—
Revenu total provenant de sources provinciales.....	45.83	47.96	93	96	17.90	20.11	27.93	27.84
Subventions fédérales.....	3.42	1.91	7	4	3.42	1.91	—	—
TOTAL.....	49.25	49.87	100	100	21.32	22.02	27.93	27.84

Budget de recettes

Le rendement considérable de l'impôt foncier, particulièrement à Winnipeg, est un des principaux éléments du budget de recettes provincial-municipal au Manitoba. Un second élément d'intérêt particulier, comparativement aux autres provinces, est l'importance des contributions directes. L'impôt provincial sur le revenu, longtemps le plus lourd en Amérique du Nord à l'égard des traitements peu élevés, et les droits de succession provinciaux représentaient, en 1937, environ un cinquième du revenu total au Manitoba. Ce rendement, qui peut paraître excessif dans une économie agricole, provient, dans une certaine mesure, du fait que cette économie est plus diversifiée qu'on ne le croit en général, ainsi que de la concentration, dans la ville de Winnipeg, d'une partie relativement

forte du revenu excédentaire et imposable des Prairies. En outre, le gouvernement provincial a promptement adopté des mesures efficaces destinées à maintenir le chiffre de son revenu, si bien que, dès 1933, année où les revenus provinciaux atteignaient, dans leur ensemble, le point le plus bas enregistré durant la crise, soit une diminution d'environ 20 p. 100 sur ceux de 1929, le revenu manitobain, ayant repris le terrain perdu jusqu'en 1931, atteignait le chiffre maximum établi en 1929. De plus, la province reçut du gouvernement fédéral, en 1937, une avance spéciale s'élevant à presque 50 p. 100 de plus que la subvention habituelle. Au terme d'une période extraordinairement difficile, le budget de recettes du Manitoba semble aujourd'hui l'un des mieux équilibrés et des plus progressifs au Canada.

TABLEAU 98.—DÉPENSES, COMPTE COURANT—PAR TÊTE, 1937

	Provinciales et municipales				Provinciales		Municipales	
	\$ Par tête		p. 100 des dépenses totales		\$ Par tête		\$ Par tête	
	Man.	Toutes prov.	Man.	Toutes prov.	Man.	Toutes prov.	Man.	Toutes prov.
Service net de la dette.....	10.39	9.52	21	20	5.16	4.59	5.23	4.94
Assistance sociale:								
Secours.....	6.96	5.45	14	11	4.10	3.86	2.86	1.59
Autre.....	7.47	7.26	15	15	4.45	4.05	3.01	3.21
Instruction publique.....	9.63	9.78	20	20	2.33	2.89	7.30	6.89
Agriculture et domaine public.....	1.02	1.86	2	4	1.02	1.86	—	—
Transports.....	4.04	5.03	8	10	1.25	2.27	2.79	2.75
Administration générale et divers.....	9.24	9.80	20	20	2.69	3.77	6.56	6.03
TOTAL.....	48.75	48.70	100	100	21.00	23.29	27.75	25.41
Revenu provincial par tête, \$.....	361	345	—	—	—	—	—	—
Dette par tête, \$.....	292	291	—	—	171	177	122	115
Dépenses courantes en pourcentage du revenu provincial.....	14	14	—	—	6	7	8	7
Dette exprimée en pourcentage du revenu provincial.....	81	84	—	—	47	51	34	33

Budget de dépenses

Le service net de la dette (province et municipalités) a presque doublé durant la période de crise qui suivit 1930, mais il n'a accusé, depuis quelques années, aucune augmentation. On peut attribuer presque exclusivement au coût des secours aux chômeurs, l'accroissement de la dette du gouvernement provincial (21 millions de 1929 à 1937), car le montant des immobilisations fut énergiquement comprimé. Bien que le Manitoba n'ait pu, à cause de sa situation financière défavorable, effectuer des économies par le moyen d'emprunts de conversion, le Dominion lui consentit, sous forme de bons du Trésor à 3 p. 100, les nouveaux prêts dont il eut besoin. Presque toutes les obligations à 6 p. 100 parviendront à échéance en 1947, mais la majeure partie des obligations à 4½, 5 et 5½ p. 100 n'écheront pas avant 1950, et les deux tiers de la dette sont remboursables, au choix, en devises autres que la monnaie canadienne. Il s'ensuit donc que le service des intérêts n'offre aucune souplesse et demeure assujéti aux fluctuations du change. Par suite surtout du remboursement de la dette contractée en vue de l'aménagement de routes et de services d'utilité publique, la dette municipale en souffrance a été réduite d'environ 10 p. 100 entre 1930 et 1937, malgré l'accroissement des dépenses en secours à Win-

nipeg et la sécheresse qui sévit dans la partie sud-ouest de la province.

Bien que les dépenses de toutes les provinces et municipalités se soient accrues de 5 p. 100 dans l'ensemble, entre 1930 et 1937, les déboursés effectués au Manitoba, au chapitre de l'enseignement et du bien-être (à l'exclusion des secours), diminuèrent d'environ 10 p. 100 durant cette période. A l'heure actuelle, les dépenses du Manitoba à cet égard sont à peu près égales à la moyenne dépensée par tête d'habitant au Canada, malgré l'existence de certains facteurs qui contribueraient, en temps ordinaire, à les porter au delà de cette moyenne. En effet, au Manitoba, comme dans toutes les provinces des Prairies, le manque d'universités, d'hôpitaux et d'autres aménagements publics subventionnés par des particuliers, grève beaucoup plus lourdement que dans l'Est le budget de dépenses.

Le problème des secours s'est posé principalement dans la région métropolitaine de Winnipeg, bien qu'il eût fallu venir en aide également aux municipalités de la région desséchée du sud-ouest et que le marasme chronique, qui sévissait dans la région comprise entre les lacs, se fût aggravé. Winnipeg (et la banlieue) dut fatalement subir les lourdes conséquences de sa sujétion à l'industrie du blé des Prairies, et devint en outre le centre logique de ralliement de la nombreuse main-d'œuvre ambu-

lante, qui est un des principaux éléments de l'économie des Prairies. Les récoltes déficitaires, et la virtuelle cessation de toute activité du bâtiment, réduisirent ces gens à l'indigence, aggravant ainsi le problème du chômage déjà sérieux dans la région de Winnipeg. Les municipalités furent appelées à défrayer une part du coût des secours plus considérable que la moyenne (27 p. 100 entre 1930 et 1937, tandis que la moyenne nationale était de 18 p. 100), par suite, dans une certaine mesure, de la situation financière excellente de la ville de Winnipeg propre au début de la crise. Toutefois, plusieurs de ses banlieues d'habitation se trouvèrent dans une position beaucoup moins favorable, à ce moment-là, et furent vite acculées à la faillite, du fait que leurs recettes provenant d'impôts diminuèrent presque aussi rapidement que s'accrurent les frais de secours. Cette expérience démontra l'inanité de la politique qui consiste à grever des collectivités, peu importantes et arbitrairement divisées, du fardeau de désastres dus aux variations du climat et du commerce international, ainsi que l'actuelle inefficacité de l'organisation municipale des régions métropolitaines. Les excellentes récoltes de ces dernières années, en sus de taux d'imposition plus élevés que la moyenne et d'une énergique compression des dépenses, ont permis au gouvernement provincial et à la plupart des municipalités de régler leur quote-part du coût des secours, tout en créant, cependant, une impression de traitement injuste et illogique.

Les dépenses aux chapitres de l'administration générale, du domaine public et de l'entretien des routes, reflètent clairement la politique d'économies adoptée par le gouvernement manitobain. Dans certains cas, l'on a différé des dépenses essentielles d'entretien à tel point qu'il pourra en coûter très cher plus tard. Dans le domaine de l'aménagement, il semblerait opportun d'effectuer une certaine expansion profitable des dépenses.

Sommaire

La situation financière du Manitoba présente l'aspect d'une économie durement éprouvée. Toutefois, les autorités ont comprimé les dépenses, se sont prévaluées de certaines ressources insoupçonnées jusque-là, et ont choisi promptement une méthode directe et efficace, sinon populaire, de maintenir le chiffre de leurs recettes. Ces mesures, ajoutées à l'aide du gouvernement fédéral, ont permis au Manitoba de traverser les pires moments de la crise et la province a été favorisée, depuis quelques années, de récoltes exceptionnellement bonnes. Deux facteurs, cependant, concourent à empêcher son relèvement intégral: un régime inflexible de dette publique, et le problème de chômage chronique dans les régions métropolitaines, particulièrement grave dans les municipalités des banlieues. Si la situation actuelle se prolonge, le crédit et la stabilité financière de la province et des municipalités en seront sûrement atteints.

SASKATCHEWAN

TABLEAU 99.—REVENUS, COMPTE COURANT—PAR TÊTE, 1937

	Provinciaux et municipaux				Provinciaux		Municipaux	
	\$ Par tête		p. 100 du revenu total		\$ Par tête		\$ Par tête	
	Sask.	Toutes prov.	Sask.	Toutes prov.	Sask.	Toutes prov.	Sask.	Toutes prov.
Impôts fonciers.....	17.55	22.60	43	45	1.03	0.53	16.52	22.07
Impôts sur l'essence, permis de véhicules à moteur.....	3.81	5.84	10	12	3.81	5.84	—	—
Domaine public.....	0.85	1.90	2	4	0.85	1.90	—	—
Régie des alcools.....	1.35	2.68	3	5	1.35	2.68	—	—
Impôts divers, permis et droits, etc.....	7.75	6.85	19	15	1.87	1.64	5.88	5.20
Sous-total.....	31.31	39.87	77	81	8.91	12.59	22.40	27.27
Taxes de vente.....	1.38	0.57	3	1	1.38	0.17	—	0.40
Impôts sur les corporations.....	1.30	3.06	3	6	1.30	3.06	—	—
Impôts sur le revenu des particuliers.....	0.38	1.24	1	2	0.38	1.07	—	0.17
Droits sur les successions.....	0.26	3.22	1	6	0.26	3.22	—	—
Revenu total provenant de sources provinciales.....	34.63	47.96	85	96	12.23	20.11	22.40	27.84
Subventions fédérales.....	5.98	1.91	15	4	5.98	1.91	—	—
TOTAL.....	40.61	49.87	100	100	18.21	22.02	22.40	27.84

Budget de recettes

La crise financière de la Saskatchewan est assez connue de tous pour que nous n'ayons pas à répéter que les comparaisons statistiques entre cette province et le reste du Dominion pour les quelques années passées ne fournissent pas un aperçu réel de la situation. Après s'être maintenu pendant plusieurs années au-dessus de la moyenne du pays, le revenu de la Saskatchewan par tête d'habitant n'a atteint que les deux tiers de cette moyenne en 1937; c'est dire qu'exception faite de l'île du Prince-Edouard, le revenu de cette province a été de beaucoup le moins élevé au Canada. Deux éléments ont influé sur le budget de recettes de la Saskatchewan: le caractère de l'économie de cette province et le fait que pendant la période d'expansion quelques mesures d'imposition relativement simples suffirent à faire les fonds des administrations qui s'en tenaient, de façon générale, à une politique de stricte économie. Notre tableau comparatif indique qu'en Saskatchewan l'impôt foncier ne s'élevait, en 1937, qu'aux trois quarts environ de la moyenne par tête d'habitant de tout le

pays. Cependant, cette comparaison se fonde sur les prélèvements et non sur les perceptions en espèces; or, en 1937, les municipalités ne perçurent que le tiers des impôts fonciers. Les autres formes d'imposition ont également rapporté beaucoup moins que la moyenne du pays. Le revenu au chapitre de l'impôt sur l'essence, par exemple, a diminué par suite de l'exemption accordée quant à l'essence consommée dans l'exploitation agricole; les revenus tirés du domaine public ne sont pas élevés à cause du peu de variété au point de vue ressources et de la situation économique peu favorable de ces dernières, à l'heure actuelle. Si le total des ventes de boissons alcooliques est plutôt restreint, c'est dû à une insuffisance de pouvoir d'achat. En dépit de taux élevés, les impôts progressifs (impôts sur les revenus et droits sur les successions) ne rapportent qu'un bien faible revenu, et pour les mêmes raisons, savoir, le manque d'une concentration suffisante des biens individuels ou de corporations, les impôts sur les revenus des entreprises commerciales se sont maintenus à un niveau peu élevé. La taxe de vente a pour objet d'étendre le rayon d'imposition. L'économie de la Sas-

katchewan se prête mieux que celle des autres provinces à ce genre d'impôt et il a donné d'heureux résultats, là où la plupart des autres formes d'imposition auraient échoué; mais il ne faudrait, y voyant un précédent, donner à cet impôt un caractère de permanence.

Il ne faut pas nous étonner de la contraction qu'a subie le revenu de la Saskatchewan, mais plutôt qu'il n'ait pas décliné davantage. Les revenus de la province s'accroissent légèrement de 1930 à 1937, tandis que ceux des municipalités, sur le pied des impôts prélevés, ne déclinaient que du quart. En

1937, la subvention du Dominion (y compris l'allocation temporaire spéciale) représentait 15 p. 100 du revenu global de la province et des municipalités. La subvention spéciale, les prêts consentis à la province par le Dominion (y compris les amortissements subséquents) et la responsabilité assumée par ce dernier à l'égard des secours aux régions desséchées sont le meilleur exemple des mises au point arbitraires qui s'imposent parfois, étant donné la répartition actuelle des pouvoirs et des responsabilités, pour maintenir les divers organismes administratifs dans leurs cadres actuels.

TABLEAU 100.—DÉPENSES, COMPTE COURANT—PAR TÊTE, 1937

	Provinciales et municipales				Provinciales		Municipales	
	\$ Par tête		p. 100 des dépenses totales		\$ Par tête		\$ Par tête	
	Sask.	Toutes prov.	Sask.	Toutes prov.	Sask.	Toutes prov.	Sask.	Toutes prov.
Service net de la dette.....	9.37	9.52	19	20	6.48	4.59	2.90	4.94
Assistance sociale:								
Secours.....	11.44	5.45	23	11	10.91	3.86	0.53	1.59
Autre.....	7.18	7.26	14	15	3.85	4.05	3.34	3.21
Instruction publique.....	8.72	9.78	18	20	3.36	2.89	5.36	6.89
Agriculture et domaine public.....	1.35	1.86	3	4	1.35	1.86	—	—
Transports.....	3.04	5.03	6	10	1.39	2.27	1.65	2.75
Administration générale et divers.....	8.41	9.80	17	20	3.24	3.77	5.15	6.03
TOTAL.....	49.51	48.70	100	100	30.58	23.29	18.93	25.41
Revenu provincial par tête, \$.....	208	345	—	—	—	—	—	—
Dette par tête, \$.....	291	291	—	—	230	177	62	115
Dépenses courantes en pourcentage du revenu provincial.....	24	14	—	—	15	7	9	7
Dette exprimée en pourcentage du revenu provincial.....	141	84	—	—	111	51	30	33

Budget de dépenses

Le service des intérêts (bruts et nets) sur la dette provinciale a triplé de 1930 à 1937; cependant, une réduction des intérêts sur la dette municipale a eu pour effet de restreindre l'augmentation du service des intérêts sur la dette globale des provinces et des municipalités, pendant cette même période, à guère plus de 3 millions de dollars (c'est-à-dire de 5.6 à 8.8 millions). Même à son niveau actuel, la dette conjointe des provinces et des municipalités (elle représente presque exactement la moyenne par tête d'habitant pour tout le pays) n'est pas alarmante, sauf si l'on tient compte des maigres revenus des provinces depuis quelques

années. Toute réduction du taux d'intérêt sur la dette consolidée de la Saskatchewan, par le truchement normal des emprunts de remboursement, était, il va sans dire, impossible entre 1930 et 1940, vu la situation qui régnait durant cette période; cependant, la nouvelle dette consistait, pour la majeure partie, en bons du Trésor vendus au Dominion à des taux anormalement favorables, et l'intérêt sur ces titres fut acquitté au moyen de nouvelles émissions de bons du même genre. Les sommes empruntées au Dominion pour des fins de secours jusqu'à 1937 dépassaient le montant de la dette provinciale en 1929. Plus de la moitié de la dette consolidée de la province représente des titres à

mode de remboursement facultatif et les deux tiers des obligations portant intérêt à 4½ p. 100 ou plus n'écherront pas avant 1950 ou même plus tard, ce qui nous met en présence de deux facteurs immuables, indépendants de toute volonté. Toutefois, les amortissements spéciaux déjà effectués par le Dominion à l'égard de certains emprunts consentis à la Saskatchewan; la capitalisation des intérêts dus par cette province au Dominion et le fait que le fédéral a assumé le coût total des secours aux cultivateurs des régions desséchées, nous obligent à placer la dette de la Saskatchewan dans une catégorie particulière sans nous permettre de l'évaluer d'après les normes conventionnelles. Bien que la situation financière des municipalités de la Saskatchewan soit désespérée, elle ne se reflète pas dans la dette provinciale, car entre 1920 et 1930 cette province n'emprunta qu'à un rythme modéré, tandis qu'après 1930 son crédit était dans un tel état qu'on refusait de lui prêter.

Entre 1930 et 1937 les dépenses au chapitre de l'enseignement et du bien-être public (non compris les secours) se contractèrent de 25 p. 100. Le domaine de l'instruction publique fut plus gravement atteint que les autres, les décaissements de la province et des municipalités à cet égard tombant de 40 p. 100 et ceux des municipalités rurales des deux tiers. Lorsque les personnes atteintes par ces réductions parviennent à se trouver de l'emploi ailleurs, il en résulte inévitablement un abaissement marqué du niveau de l'enseignement, et, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, cette remarque s'applique non seulement à la Saskatchewan, mais au pays tout entier. La compression des dépenses au chapitre du bien-être public à une époque où les besoins s'accroissent de façon alarmante ne saurait qu'être la source d'une plus grande détresse parmi la population. Même si la chose n'a pas lieu de nous surprendre, il est tragique de constater que l'espace manquait dans les maisons de santé et que les autorités durent refuser le tiers des cas les plus avancés à cause du petit nombre de lits disponibles. Il est vrai que les frais par tête d'habitant ne sont pas de beaucoup inférieurs à la moyenne du pays, mais leur insuffisance est déplorable si l'on considère les besoins de la population (ou si on les compare au niveau maintenu dans le passé).

La dépense du chef de l'assistance a atteint un niveau prodigieux en Saskatchewan. Lorsqu'en 1937 les deux tiers de la population de la province émargeait à ce budget, la dépense globale de toutes les administrations en Saskatchewan atteignait le double du revenu, à l'exclusion des subventions dont

disposaient et la province et les municipalités. L'aide à l'agriculture absorbait une forte proportion des disponibilités et la nécessité où l'on se trouvait de pourvoir aux frais d'exploitation de la principale industrie de la province, au lieu de s'en tenir à une simple allocation de subsistance, entraînent de formidables dépenses. Les méthodes employées prêtent sérieusement le flanc à la critique. Bien que le Dominion eût fourni la majeure partie des fonds, la province et les municipalités eurent l'administration des prêts consentis aux cultivateurs et, ensuite, la tâche impopulaire du recouvrement indispensable au remboursement des avances fédérales; il y a lieu de croire qu'elles ont mis plus d'entrain à remplir le premier rôle que le second. Les pertes financières inhérentes à un régime de ce genre sont beaucoup moins graves que l'injustice dont souffre l'emprunteur honnête et soucieux d'honorer ses obligations. Au double point de vue des relations entre le Dominion et les provinces ou du bon fonctionnement du régime fédéral, l'énorme accroissement des dettes inter-gouvernementales et la dépendance financière de la Saskatchewan à l'endroit du Dominion présentaient un aspect menaçant. Il devint évident qu'à l'aide agricole indispensable dans les régions desséchées, d'une nature vraisemblablement temporaire, s'ajouterait la nécessité de faire évacuer certaines régions pauvres par une forte partie des habitants. Le gouvernement provincial s'est avéré impuissant, naturellement, à tenter par ses propres moyens le rétablissement agricole des régions dans le marasme ou le transport de la population vers les terres encore inexploitées du Nord, en lui fournissant l'outillage et les fonds convenables.

Une rigoureuse économie se manifeste partout dans les dépenses affectées à l'administration générale, à l'agriculture, au domaine public et à la voirie. De 1930 à 1937, les affectations à l'entretien des routes ont subi une coupe sévère atteignant 45 p. 100. Ces réductions se produisaient dans une province qui, sauf au cours d'une brève période depuis 1930, ne s'était jamais montrée prodigue et elles ont touché, en plusieurs cas, un niveau inférieur au strict minimum convenable. Il est à craindre qu'à la longue ces travaux d'entretien différés s'avèrent très coûteux.

Sommaire

La Saskatchewan offre le plus bel exemple des insuffisances, en temps de crise, du régime actuel de finances publiques bien qu'il faille admettre qu'en l'occurrence tout autre mode aurait sans doute

également échoué. Quoi qu'il en soit, devant l'avenir peu prometteur qui semble réservé à la principale industrie de la Saskatchewan et les énormes dépenses de rétablissement qui s'imposent, la Saskatchewan semble, de toute évidence, incapable de contribuer, sous le régime actuel, à son propre redressement économique ou de fournir convenablement à sa population les services appropriés. Malgré l'importance des revenus en certaines années, leur nature ne se prête pas aisément aux besoins du fisc et

la Saskatchewan est dépourvue de centres urbains ou de grandes entreprises susceptibles d'accumuler des excédents où pourrait puiser le Trésor provincial. La Saskatchewan a pu compter sur le reste du pays pour lui venir en aide sur une vaste échelle au moment critique de la sécheresse, mais elle est sérieusement exposée à dépendre uniquement de ses ressources insuffisantes pour parer aux importants problèmes à longue échéance que présentent la réadaptation et le redressement économiques.

ALBERTA

TABLEAU 101.—REVENUS, COMPTE COURANT—PAR TÊTE, 1937

—	Provinciaux et municipaux				Provinciaux		Municipaux	
	\$ Par tête		p. 100 du revenu total		\$ Par tête		\$ Par tête	
	Alb.	Toutes prov.	Alb.	Toutes prov.	Alb.	Toutes prov.	Alb.	Toutes prov.
Impôts fonciers.....	22.35	22.60	45	45	1.52	0.53	20.83	22.07
Impôts sur l'essence, permis de véhicules à moteur.....	5.63	5.84	11	12	5.63	5.84	—	—
Domaine public.....	2.17	1.90	4	4	2.17	1.90	—	—
Régie des alcools.....	3.33	2.68	7	5	3.33	2.68	—	—
Impôts divers, permis et droits, etc.....	8.03	6.85	16	15	3.28	1.64	4.75	5.20
Sous-total.....	41.51	39.87	83	81	15.93	12.59	25.58	27.27
Taxes de vente.....	0.77	0.57	2	1	0.77	0.17	—	0.40
Impôts sur les corporations.....	2.74	3.06	5	6	2.74	3.06	—	—
Impôts sur le revenu des particuliers.....	0.85	1.24	2	2	0.85	1.07	—	0.17
Droits sur les successions.....	1.70	3.22	3	6	1.70	3.22	—	—
Revenu total provenant de sources provinciales.....	47.57	47.96	95	96	21.99	20.11	25.58	27.84
Subventions fédérales.....	2.28	1.91	5	4	2.28	1.91	—	—
TOTAL.....	49.85	49.87	100	100	24.27	22.02	25.58	27.84

Budget de recettes

Le budget de recettes de l'Alberta a conservé de l'impôt immobilier provincial certains traits qui le caractérisent (comme en Saskatchewan) et qui portent encore la marque de l'idée de la taxe unique. Malgré des taux élevés (et en dépit du rendement anormal des droits de succession en 1937), le produit de l'impôt progressif est inférieur à la moyenne. Les impôts sur les corporations commerciales ont subi récemment une forte révision ascendante qu'il ne faudrait pas attribuer uniquement à de simples considérations fisca-

les. Une taxe provinciale à la consommation a aussi fait l'objet d'une brève expérience en 1936 et 1937. L'expansion rapide dans le rendement du domaine public provient surtout du nouveau champ pétrolifère de la vallée Turner. Les recettes du gouvernement (à l'exclusion des subventions) fléchirent de 23 p. 100 en 1931 par rapport à 1929, pour se relever sensiblement dans la suite et dépasser du tiers, en 1937, le point culminant de 1929, malgré une chute de 30 p. 100 dans le revenu provincial. Si l'on excepte l'impôt immobilier, presque tous les compartiments du revenu provincial sont en augmentation sur 1929. Cependant, le produit de l'im-

pôt immobilier, tant provincial que municipal, n'a pas faibli dans la proportion attendue et les recettes totales des municipalités et de la province en 1937

dépassent de 7 p. 100 celles de 1930. La chute des valeurs immobilières, toutefois, a alourdi considérablement le fardeau actuel de l'impôt foncier.

TABLEAU 102.—DÉPENSES, COMPTE COURANT—PAR TÊTE, 1937

	Provinciales et municipales				Provinciales		Municipales	
	\$ Par tête		p. 100 des dépenses totales		\$ Par tête		\$ Par tête	
	Alb.	Toutes prov.	Alb.	Toutes prov.	Alb.	Toutes prov.	Alb.	Toutes prov.
Service net de la dette.....	7.55	9.52	17	20	(a)4.58	4.59	2.97	4.94
Assistance sociale:								
Secours.....	3.76	5.45	8	11	2.48	3.86	1.28	1.50
Autre.....	7.11	7.26	16	15	3.82	4.05	3.28	3.21
Instruction publique.....	12.14	9.78	27	20	3.39	2.89	8.75	6.89
Agriculture et domaine public.....	1.14	1.86	3	4	1.14	1.86	—	—
Transports.....	5.35	5.03	12	10	1.72	2.27	3.63	2.75
Administration générale et divers.....	7.66	9.80	17	20	3.00	3.77	4.67	6.03
TOTAL.....	44.71	48.70	100	100	(a)20.13	23.29	24.58	25.41
Revenu provincial par tête, \$.....	312	345	—	—	—	—	—	—
Dette par tête, \$(a).....	284	291	—	—	218	177	66	115
Dépenses courantes en pourcentage du revenu provincial(a).....	14	14	—	—	6	7	8	7
Dette exprimée en pourcentage du revenu provincial(a).....	91	84	—	—	70	51	21	33

(a) Hormis intérêt en souffrance.

Budget de dépenses

La réduction arbitraire des intérêts de la dette par l'Alberta a éveillé l'intérêt du pays tout entier. De toutes les provinces canadiennes, c'est celle de l'Alberta qui a toujours versé les intérêts les plus élevés et peut-être n'y a-t-il pas lieu de s'étonner que l'attaque se soit d'abord portée sur cette province. Le service annuel de la dette absorbait la somme nette de \$4.3 millions en 1930; et le service intégral, en 1937, eût exigé (abstraction faite des intérêts touchés) \$5.4 millions; les intérêts effectivement versés s'élevèrent à \$3.6 millions. La dette consolidée de la province n'est remboursable en monnaie canadienne que dans la proportion de 22 p. 100 seulement, et plus de la moitié de la dette portant intérêt à 4½ p. 100 ou davantage n'échoit qu'après 1950. Il saute donc aux yeux que la dette provinciale, aux taux d'intérêt primitifs, était dans une situation vulnérable, sans souplesse et que les procédés ordinaires de remboursement n'eussent permis qu'une faible

réduction des intérêts. Les dettes municipales sont sensiblement inférieures à la moyenne du Canada et le service des intérêts de cette catégorie de dettes ne s'élevait en 1937 qu'à la moitié de la moyenne, à cause, en partie, de l'assainissement des finances de Calgary et d'Edmonton. La dette des municipalités rurales est infime. En général, l'économie réalisée par la réduction du taux d'intérêt a été affectée aux œuvres d'assistance, ce qui a maintenu au-dessous de la moyenne l'augmentation de la dette de ce chef. De plus, les immobilisations ont été faites avec modération. Bref, si l'on excepte le Manitoba, c'est en Alberta qu'on trouve la plus faible augmentation des dettes municipales et provinciales au cours de la dépression.

Les déboursés aux chapitres des œuvres sociales (l'assistance-chômage exclue) et de l'instruction publique dépassent encore de 13 p. 100 la moyenne nationale par tête, malgré une diminution de 3 p. 100 par rapport à une augmentation générale de 5 p. 100, de 1930 à 1937. Les dépenses plus consi-

dérables du gouvernement provincial sous ces rubriques ont contre-balancé en partie la réduction forcée des dépenses municipales au chapitre de l'instruction publique. Certains facteurs, tels que la vie chère et l'éparpillement de la population, tendent à porter les frais de ces services au-dessus de la moyenne indispensable à l'établissement de normes comparables à celles des autres provinces. De plus, l'Alberta a fait l'essai, plus que les autres provinces, de méthodes avancées d'assistance et d'enseignement. En cela comme pour l'aménagement de l'outillage public, l'Alberta n'a pas cessé, et c'est là ce qui caractérise les économies nouvelles appelées à une expansion rapide, d'incliner à utiliser le crédit et l'effort commun à hâter l'évolution à améliorer l'existence. Une telle politique, va sans dire, entraîne inévitablement une augmentation des frais obligatoires, mais elle peut, en retour, accroître le revenu effectif de la province.

Si l'assistance agricole a constitué un lourd fardeau pour l'Alberta, elle a été infiniment moins onéreuse qu'en Saskatchewan, où les moissons étaient plus maigres et les cultures moins variées. La misère venait moins d'une température calamiteuse que de l'avilissement ruineux des prix joint aux frais obligatoires (tels que service de la dette agricole et provinciale, tarifs ferroviaires, dépenses d'irrigation) probablement les plus élevés au Canada. Le gouvernement de la province, qui avait fourni la plus grande partie des fonds nécessaires à l'assistance agricole, recouvra une proportion beaucoup plus grande de ses prêts que la Saskatchewan, laquelle prêtait des sommes empruntées à l'échiquier fédéral, partiellement en raison de meilleures récoltes en Alberta et d'un abaissement survenu dans le service des dettes privées. Les villes d'Edmonton et de Calgary constituent pour l'Alberta un problème assez semblable, bien que beaucoup moins sérieux, à celui de Winnipeg, car les chômeurs nomades des provinces de l'Ouest sont attirés vers ces deux points. L'exploitation pétrolière de la vallée Turner et les mines des territoires du Nord-Ouest ont servi à Calgary et Edmonton, mais d'une façon restreinte. Malgré des avances dépassant 2 millions et demi de dollars, consenties à ces deux villes par le gouvernement provincial, le fardeau ne s'en est pas moins avéré excessif et elles ont été contraintes de réduire le service de leur dette. L'abaissement arbitraire par le gouvernement du taux d'intérêt a réagi de façon appréciable, et probablement inattendue, sur la méthode employée en vue de faire les fonds de l'assistance. En 1937 (plus exactement: l'année financière 1937-1938), première période où le budget a accusé tout

l'effet produit par l'abaissement de moitié du taux d'intérêt des titres provinciaux et dernière période pour laquelle on peut se procurer une statistique complète de l'assistance-chômage, la province et les municipalités ont affecté quelque 4 millions de leurs propres fonds à l'assistance. Le gouvernement provincial a diminué de 3.4 millions de dollars les versements d'intérêts. En somme, l'assistance a tiré ses fonds d'une levée obligatoire imposée aux détenteurs d'obligations et non de prêts fédéraux, comme dans les autres provinces de l'Ouest; du point de vue disponibilités immédiates, le pouvoir central bénéficia de la mesure prise par l'Alberta et fut ainsi dispensé d'autres prêts à la province. Cependant, c'est le gouvernement provincial qui porte l'odieuse du défaut de paiement.

Le fait que l'Alberta possède les dernières régions importantes de colonisation influe sur les dépenses occasionnées par le domaine public, l'agriculture et le réseau routier. La mise en valeur de ces régions encore vierges, ainsi que des ressources minérales et pétrolifères récemment découvertes, exige des frais d'établissement considérables et des dépenses accrues au compte courant. La topographie et les distances considérables séparant les régions colonisées rendent les frais relatifs à l'établissement et l'entretien des routes plus élevés que la moyenne.

Sommaire

Il convient d'envisager la situation financière de l'Alberta en fonction de son économie actuelle et de sa mise en valeur virtuelle, aussi bien que de la situation de fait née du défaut de paiement. Les frais élevés de la dette constituent sans aucun doute une caractéristique saillante et importante, non seulement des finances publiques de l'Alberta mais encore de l'économie tout entière et il en résulte un état de choses alarmant lorsque le revenu subit une contraction brusque. Le malaise s'intensifie naturellement du fait que la plus grande partie de la dette est détenue à l'extérieur et que les créanciers échappent en conséquence à l'emprise du fisc albertain. Voilà pourquoi il arrive que la structure rigide de la dette met l'économie fortement à contribution et, par voie de conséquence, rend la position des créanciers très vulnérable. Une méthode financière plus souple et mieux appropriée que celle des taux d'intérêt fixes pour l'agriculture et les autres domaines de l'activité économique améliorerait sensiblement les perspectives de stabilité de l'échiquier provincial. Le besoin de capitaux nouveaux, pour assurer l'aménagement que semblent motiver les ressources albertaines, fait de cette considéra-

tion un élément d'extrême importance. Si les finances publiques et privées étaient ordonnées en fonction de ses particularités régionales et de ses la-

cunes économiques, l'Alberta devrait être en mesure de maintenir son train de vie et ses services sociaux à un niveau élevé.

COLOMBIE-BRITANNIQUE

TABLEAU 103.—REVENUS, COMPTE COURANT—PAR TÊTE, 1937

	Provinciaux et municipaux				Provinciaux		Municipaux	
	\$ Par tête		p. 100 du revenu total		\$ Par tête		\$ Par tête	
	C.-B.	Toutes prov.	C.-B.	Toutes prov.	C.-B.	Toutes prov.	C.-B.	Toutes prov.
Impôts fonciers.....	26.11	22.60	38	45	2.74	0.53	23.37	22.07
Impôts sur l'essence, permis de véhicules à moteur.....	8.03	5.84	12	12	8.03	5.84	—	—
Domaine public.....	5.88	1.90	8	4	5.88	1.90	—	—
Régie des alcools.....	5.45	2.68	8	5	5.45	2.68	—	—
Impôts divers, permis et droits, etc.....	7.70	6.85	11	15	3.62	1.64	4.08	5.20
Sous-total.....	53.17	39.87	77	81	25.72	12.59	27.45	27.27
Taxes de vente.....	—	0.57	—	1	—	0.17	—	0.40
Impôts sur les corporations.....	9.25	3.06	13	6	9.25	3.06	—	—
Impôts sur le revenu des particuliers.....	2.67	1.24	4	2	2.67	1.07	—	0.17
Droits sur les successions.....	1.90	3.22	3	6	1.90	3.22	—	—
Revenu total provenant de sources provinciales.....	66.99	47.96	97	96	39.54	20.11	27.45	27.84
Subventions fédérales.....	2.16	1.91	3	4	2.16	1.91	—	—
TOTAL.....	69.15	49.87	100	100	41.70	22.02	27.45	27.84

Budget de recettes

Le trait le plus saillant du tableau ci-dessus, c'est la comparaison entre les recettes du gouvernement provincial, au prorata de la population, et la moyenne pour toutes les provinces canadiennes. Le chiffre relatif à la Colombie-Britannique est presque le double de la moyenne. Les recettes des municipalités égalent la moyenne de celles des autres municipalités canadiennes, bien que le régime municipal soit moins répandu en Colombie-Britannique que dans la plupart des autres provinces.

Le rendement de presque toutes les sources de recettes est plus grand que dans le reste du Canada, mais l'augmentation est surtout accusée en ce qui regarde la taxe sur les compagnies et les recettes du domaine public. En ce cas le rendement est le triple de la moyenne canadienne au prorata de la population. Ces résultats ont pour causes la richesse de certaines des ressources naturelles de la Colom-

bie-Britannique et la forme concentrée d'organisation par compagnies puissantes et peu nombreuses adoptée pour les exploiter. L'impôt sur l'essence, les recettes de la régie des alcools et l'impôt foncier dépassent tous sensiblement les moyennes nationales; ils reflètent la supériorité des revenus et de la puissance d'achat en Colombie-Britannique au prorata de la population. D'autre part, le rendement des droits de succession excède à peine la moitié de la moyenne nationale, en partie parce qu'il ne s'est pas écoulé une période de temps assez longue pour permettre l'accumulation de grandes fortunes personnelles et en partie parce que le gouvernement provincial a pour programme d'attirer sur le littoral les gens riches retirés des affaires. Les recettes, surtout celles qui proviennent de l'impôt sur les compagnies provinciales, de l'impôt sur l'essence, de la régie des boissons alcooliques et du rendement du domaine public, accusent un relèvement remarquable par rapport au faible point atteint en 1933. En

1937, les recettes de la province dépassaient presque d'un quart celles de 1929. Cependant à cause du rendement moindre de la taxe foncière à Vancouver, les recettes globales des municipalités accusent un léger déclin et les recettes réunies du gouvernement provincial et des municipalités n'ont augmenté que d'environ 11 p. 100 de 1930 à 1937, soit un accroissement légèrement inférieur à celui qu'on a enregistré pour toutes les provinces et toutes les municipalités. L'importance dominante des taxes sur les compagnies et du rapport du domaine public ressort du tableau précédent. Au prorata de la population, ces deux sources de revenus représentent les trois quarts des recettes réunies de tous les gouvernements provinciaux à cet égard ou équivalent presque aux recettes globales du gouvernement de la province de Québec. Elles sont le reflet du produit, supérieur à la moyenne, de l'exploitation en grand des ressources naturelles de la Colombie-Britannique, laquelle est devenue possible dans les deux dernières périodes décennales par le progrès de la technique et d'importantes réductions des frets océaniques. Plusieurs de ces ressources sont épuisables et, de toute évidence, la province s'efforce, pendant qu'elle en a l'occasion, de s'assurer une part importante des bénéfices résultant de leur exploitation. Outre le rendement direct obtenu par le gouverne-

ment provincial des ressources naturelles de la province, les revenus supérieurs à la moyenne en Colombie-Britannique proviennent dans une mesure importante de l'exploitation très rapide de ces ressources et de l'activité de l'industrie du bâtiment qui en est résultée dans les deux dernières périodes décennales. Ces revenus se font sentir dans le rendement généralement élevé de l'impôt de consommation et d'autres taxes.

L'impôt provincial sur le revenu, le premier établi au Canada, se prélève à partir d'un chiffre relativement bas (le montant de l'abattement à la base pour les célibataires est de \$600) et est progressivement majoré jusqu'au taux de 10 p. 100 sur tous les revenus imposables, plus une surtaxe qui s'élève jusqu'à 18 p. 100 sur les revenus considérables. Etant donné qu'aucune exemption n'est accordée pour l'impôt fédéral sur le revenu,* la taxe sur les revenus élevés est relativement forte. L'impôt s'est révélé une source stable de recettes et son rendement est considérablement supérieur, au prorata de la population, à celui du même impôt dans l'Ontario, par exemple, mais la double taxation soulève du mécontentement.

*Bien qu'il soit loisible à quiconque reçoit des dividendes de Colombie-Britannique de faire déduction, pour les fins de l'impôt personnel sur le revenu, des impôts payés au gouvernement provincial par les corporations de Colombie-Britannique.

TABLEAU 104.—DÉPENSES, COMPTE COURANT—PAR TÊTE, 1937

	Provinciales et municipales				Provinciales		Municipales	
	\$ Par tête		p. 100 des dépenses totales		\$ Par tête		\$ Par tête	
	C.-B.	Toutes prov.	C.-B.	Toutes prov.	C.-B.	Toutes prov.	C.-B.	Toutes prov.
Service net de la dette.....	14.37	9.52	21	20	8.71	4.59	5.66	4.94
Assistance sociale:								
Secours.....	6.09	5.45	9	11	5.09	3.86	1.00	1.59
Autre.....	10.47	7.26	15	15	6.25	4.05	4.22	3.21
Instruction publique.....	12.47	9.78	18	20	5.69	2.89	6.78	6.89
Agriculture et domaine public.....	2.53	1.86	4	4	2.53	1.86	—	—
Transport.....	6.18	5.03	9	10	3.83	2.27	2.35	2.75
Administration générale et divers.....	15.74	9.80	24	20	7.04	3.77	8.70	6.03
TOTAL.....	67.85	48.70	100	100	39.14	23.29	28.71	25.41
Revenu provincial par tête, \$.....	425	345	—	—	—	—	—	—
Dette par tête, \$.....	379	291	—	—	238	177	141	115
Dépenses courantes en pourcentage du revenu provincial.....	16	14	—	—	9	7	7	7
Dette exprimée en pourcentage du revenu provincial.....	89	84	—	—	56	51	33	33

Budget de dépenses

Le service de la dette nette réunie des gouvernements provincial et municipaux dépasse de 50 p. 100 la moyenne canadienne, au prorata de la population, mais il n'a augmenté que de 10 p. 100 de 1930 à 1937, par comparaison avec un accroissement moyen de 24 p. 100. Ce service a même diminué légèrement depuis 1932, alors que la prime au change constituait un élément important.

Depuis 1933, presque toute l'augmentation nette de la dette provient d'emprunts obtenus du Dominion par le moyen de bons du Trésor à 3 p. 100. On a aussi contracté quelques emprunts publics, surtout pour des fins de remboursement, à 3 et 3½ p. 100. Ces dernières années, on a réduit dans une certaine mesure la dette provinciale payable à l'étranger, mais près des quatre cinquièmes de la dette consolidée sont encore payables au choix en devises étrangères. Les trois cinquièmes de la dette provinciale portant intérêt à 4½ p. 100 ou plus arrivent à échéance avant 1950, les échéances étant particulièrement élevées dans les premières années de la période de 1940. Le gouvernement a maintenu d'importants soldes et fonds liquides d'amortissement en prévision de ces échéances. Il paraît être en excellente posture financière pour les rembourser à des conditions avantageuses. Il n'y a pas eu de fluctuations importantes dans la dette municipale, ces dernières années.

Les dépenses au chapitre de l'instruction publique et des services sociaux (non compris l'assistance) dépassent d'environ un tiers la moyenne nationale par habitant, bien qu'elles n'absorbent pas un montant tout à fait aussi fort des recettes municipales-provinciales qu'en d'autres provinces. Le rendement passablement élevé du domaine public et de la taxation des compagnies a permis à la province de fournir des services d'ordre plus élevé que la moyenne et au gouvernement provincial de contribuer dans une proportion notablement plus forte du total qu'aucune autre province (sauf l'Île du Prince-Édouard). La chose est surtout remarquable dans le domaine de l'instruction publique, où le gouvernement provincial contribue dans une proportion de 45 p. 100 des dépenses, comparative-ment à une contribution moyenne de 30 p. 100. Dans plusieurs domaines importants des services sociaux, la Colombie-Britannique a frayé le chemin et, si l'on y ajoute le coût plus élevé de la vie, de plus forts salaires et une population clairsemée en dehors de la région métropolitaine de Vancouver, tout cela a contribué à élever la moyenne des dépenses en Colombie-Britannique. Cependant,

même après avoir fait la part de ces éléments, il semble clair que cette province fournit des normes supérieures à la moyenne dans ces services.

Les frais d'assistance en Colombie-Britannique ont subi un relèvement marqué au début de la crise et se sont maintenus passablement au-dessus de la moyenne nationale pendant toute sa durée. La province s'est vue forcée, mais non d'une manière aussi grave que les provinces des Prairies relativement au revenu provincial, de recourir dès 1931 à un emprunt fédéral et, malgré la rentrée soutenue des recettes au cours des dernières années, les charges de l'assistance ont empêché le rétablissement complet du crédit provincial. Le marasme extrême des industries primaires d'exportation (et de celles qui alimentent les Prairies), leur contre-coup sur les industries des services publics, de l'approvisionnement et des expéditions de Vancouver, l'immigration de sans-travail attirés par le climat du littoral, les normes plus élevées, tout contribuait à aggraver le problème. A l'instar du reste du pays on entreprit de vastes travaux publics dans les premières années de la crise, mais depuis 1932 le gros des dépenses portait sur le secours direct. Cependant, depuis 1935, la proportion municipale des charges globales déclina à mesure que les recettes provinciales permettaient au gouvernement d'en prendre une plus large part. En outre, les dépenses affectées par le gouvernement provincial aux travaux publics, lesquels furent réduits à presque rien au plus fort de la crise, ont à peu près repris leurs niveaux d'avant la crise et ont contribué à réduire le chômage.

Les dépenses relatives au domaine public et aux transports ont dépassé les dépenses moyennes par habitant, et cela est naturel par suite du caractère topographique de la province et de l'importance de la mise en valeur de ressources vastes, mais parfois presque inaccessibles. Il semble évident qu'il deviendra nécessaire d'affecter d'importantes sommes additionnelles à la conservation de certains genres de ressources et à la mise en œuvre d'autres moyens de subsistance pour la population dont la vie dépend de ressources épuisables.

Les dépenses d'administration générale sont étonnamment plus élevées que la moyenne. Le chiffre est plus que le double des dépenses globales des trois provinces Maritimes, par exemple, et près du double des dépenses du Manitoba ou de l'Alberta qui ont chacune à peu près la même population. Cela peut tenir, en partie, aux frais plus élevés dus à la nature même de la région et aux traitements plus considérables afin de former un corps de fonctionnaires compétents pouvant répondre aux be-

soins de la province en rapide expansion. On peut, cependant, comparer l'augmentation de 10 p. 100 qui s'est produite en ces dépenses, de 1930 à 1937, à la diminution de 4 p. 100 dans les dépenses d'administration générale de toute les provinces du Canada pendant la même période.

Sommaire

Le revenu considérable des habitants de la Colombie-Britannique s'ajoutant aux taux élevés des impôts en cette province procurent au gouvernement provincial un revenu beaucoup plus imposant que la moyenne. C'est ce qui a rendu possible l'établissement de services administratifs de haute qualité. Dans une importante mesure, cependant, cette province a vécu de son capital et l'on ne peut guère escompter que se répètera le concours fortuit de circonstances économiques qui furent si encourageantes et si avantageuses pour elle depuis vingt ans. Il est évident qu'il faut, de toute nécessité, avant que les meilleures ressources soient épuisées, amortir la dette encourue pour l'exécution des travaux publics et particulièrement le *Pacific Great Eastern* qui s'avère déjà un projet imprévoyant et peu profitable. Il est également important d'utiliser le plus économiquement possible les autres ressources et d'élaborer des moyens de renforcer l'économie en vue de l'avenir. Les frais généraux de l'administration, très élevés et apparemment incompressibles, constitueront une obligation onéreuse lorsque les ressources seront épuisées, d'autant plus que le budget actuel des recettes, si riche et si avantageux depuis quelques années, se trouvera alors singulièrement appauvri. Quoi qu'il en soit, les habitants de la Colombie-Britannique jouissent dans l'intervalle des avantages d'un enseignement et de services communaux meilleurs que ceux dont bénéficient en moyenne les autres citoyens canadiens. Ajoutons qu'ils ont manifesté le désir de maintenir ces services à un haut niveau en acceptant de payer des impôts plus élevés que la moyenne.

5. LE CONTRASTE: 1867 ET AUJOURD'HUI

Dans les limites étroites des chapitres qui précèdent nous avons essayé de décrire les changements importants d'ordre économique, financier, politique et social qui constituent le fonds même des problèmes que posent les finances publiques et les relations entre le Dominion et les provinces. Pour bien comprendre ces problèmes, nous avons jugé nécessaire de passer en revue l'histoire de la Confédération, d'analyser les éléments qui ont orienté l'essor de la nation canadienne et qui ont fait le Canada d'aujourd'hui. Nous avons indiqué les mouvements d'idées qui ont amené la Confédération, l'attribution au fédéral de pouvoirs financiers et de responsabilités en 1867 et les objectifs politiques et économiques du présent Dominion britannique autonome de l'Amérique du Nord. Nous avons montré comment, dans ce cadre politique, les régions isolées et les noyaux d'établissements comptant moins de trois millions et demi d'habitants se sont accrus au point de former une nation de plus de onze millions d'âmes et dont l'organisation économique s'étend à tout un continent. Nous avons dit, notamment à propos du fonctionnement du régime fiscal fédéral, comment les villes grandes ou petites se sont transformées en vastes agglomérations urbaines et en grands centres métropolitains; comment l'indépendance du foyer et de la famille a fait place à des occupations hautement spécialisées dépendant étroitement du fonctionnement harmonieux d'une économie d'échange compliquée, comment le revenu, maigre mais relativement stable, a augmenté au point de suffire aux exigences d'un niveau de vie bien plus élevé, mais aussi bien plus précaire; comment enfin la politique de laisser-faire des autorités s'est changée en une intervention de plus en plus fréquente, dans le but d'améliorer les situations économiques et sociales. Ces changements gros de conséquences ont produit un profond effet sur les finances publiques et particulièrement sur celles de notre régime fédératif.

TABLEAU 105.—ACCROISSEMENT DES DÉPENSES D'ADMINISTRATION DEPUIS LA CONFÉDÉRATION ET AUGMENTATION DE LA QUOTE-PART DES PROVINCES ET DES MUNICIPALITÉS

(en millions de dollars)

	Total ^(a)		Dominion		Provinces		Municipalités		Pourcentage du Dominion en regard du total	
	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937
Service net de la dette.....	6.6	271.3	5.4	167.0	0.6	50.9	^(b) 1.8	54.8	82	62
Défense nationale et pensions de guerre.....	1.3	88.0	1.3	88.0	—	—	—	—	100	100
Assistance sociale:										
Secours.....	—	126.6	—	66.1	—	42.9	—	17.6	—	52
Autre.....	1.4	124.4	0.2	43.8	0.7	45.0	0.5	35.6	14	35
Instruction publique.....	3.0	108.9	—	—	1.4	32.1	1.6	76.5	—	—
Grandes routes et transports.....	5.4	73.8	2.8	18.0	1.2	25.2	1.4	30.6	52	24
Grandes routes et transports (y compris le service de la dette).....	(9.8)	(240.4)	(7.2)	(143.0)	(1.2)	(51.6)	(1.4)	(45.8)	(73)	(59)
Domaine public et agriculture.....	1.6	38.5	0.9	17.9	0.7	20.6	—	—	56	46
Administration générale et divers.....	12.6	164.6	6.0	56.2	3.9	41.8	2.7	66.9	48	34
Subventions aux provinces.....	—	—	3.8	21.2	—	—	—	—	—	—
TOTAL.....	31.9	996.1	20.4	478.2	7.3	258.5	8.0	282.0	64	48
Dépenses totales par tête (\$).	8.19	89.58	5.24	43.00	1.87	23.25	2.05	25.36	—	—
Dépenses totales exprimées en pourcentage du revenu national.....	9%	26%	6%	12%	2%	7%	2%	7%	—	—

^(a) Moins duplications.

^(b) Estimé.

Le Tableau 105, reproduit plus haut, illustre de façon frappante le changement profond opéré depuis la Confédération dans le rôle de l'État au double point de vue social et économique. De 1874 à 1937, le total des dépenses du gouvernement, par tête d'habitant, s'est multiplié onze fois. En même temps, la fraction du revenu national absorbé par les dépenses de l'État passait de moins d'un dixième à plus d'un quart. Les efforts communs tentés en vue d'aider au progrès économique et l'acceptation par la collectivité de la responsabilité en ce qui concerne le soulagement des misères individuelles et le relèvement du niveau du bien-être et de l'instruction ont fini par occuper, dans la vie économique du pays, une place de tout premier plan. Au temps de la Confédération, il eut été bien difficile de prévoir le rôle prépondérant que viendraient à jouer ces facteurs et d'inclure dans la Constitution des dispositions à leur égard. Les sommes dépensées en vue du progrès économique du pays, ajoutées aux intérêts de la dette de guerre et des déficits, ont rebondi de 14 à 384 millions de dollars. Les frais aux chapitres du bien-être et de l'instruction

publique ont passé du chiffre presque insignifiant de 4 millions à celui de 360 millions de dollars. En toutes circonstances, de telles augmentations auraient été de nature à créer de sérieuses difficultés financières, mais ces difficultés s'aggravèrent sérieusement du fait de notre régime fédératif. La division des pouvoirs et des responsabilités établie lors de la Confédération se fondait sur les circonstances alors existantes. Le gouvernement fédéral était chargé des problèmes qui étaient alors de portée nationale, et dont les principaux étaient la défense et l'aménagement économique du pays, tandis que les questions d'intérêt surtout régional,—notamment l'instruction publique, le bien-être social et les travaux d'intérêt local,—étaient confiées aux provinces et à leurs municipalités. L'accroissement des dépenses et des fonctions de l'État a débordé les cadres simples établis en 1867. Certaines questions administratives autrefois d'intérêt local ont maintenant une importance nationale. Par ailleurs, les provinces ont assumé de fortes obligations au sujet de l'aménagement économique. L'invention de la voiture automobile a augmenté fortement les

dépenses des provinces au chapitre du transport. Le bien-être public comporte un certain nombre de services indispensables ou importants qui constituent encore aujourd'hui les plus importantes charges des gouvernements locaux mais qu'on ne saurait rendre efficaces à moins de les traiter d'un point de vue national. Au moment de la Confédération on ne pensait pas que les provinces auraient à contracter de fortes dettes, mais en 1937 les intérêts seuls absorbaient un cinquième de leurs recettes courantes. A cette même date, le bien-être public, qui entraînait des dépenses négligeables en 1874, accaparait un tiers des revenus provinciaux. C'est ainsi que des besoins pratiquement inexistant

lors de la Confédération ont fini par absorber 60 p. 100 des recettes courantes des provinces en 1937. L'accroissement de ces dépenses provinciales, s'ajoutant à la quote-part exigée des municipalités, a profondément modifié l'importance relative des divers étages d'administration dans notre système fédéral. Le gouvernement fédéral avec le plus grand pouvoir d'imposition défrayait, autrefois, les deux tiers du coût total d'administration alors qu'aujourd'hui il n'en supporte un peu moins que la moitié. De plus, une forte partie des dépenses fédérales actuelles, notamment les secours aux chômeurs et les pensions de vieillesse, sont distribuées par les provinces.

TABLEAU 106.—ACCROISSEMENT DES REVENUS DE L'ADMINISTRATION DEPUIS LA CONFÉDÉRATION
(en millions de dollars)

	Total ^(a)		Dominion		Provinces		Municipalités		Tous gouvernements. Pourcentage, revenu global	
	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937
<i>Revenu provenant de sources créées à la Confédération:</i>							(b)			
Douanes.....	14.4	112.1	14.4	112.1	—	—	—	—	46	11
Accise.....	5.6	52.0	5.6	52.0	—	—	—	—	18	5
Domaine public.....	1.8	23.6	0.4	2.5	1.4	21.1	—	—	6	2
Licences, permis et droits.....	1.2	21.9	—	2.5	0.7	8.9	0.5	10.5	4	2
Impôts fonciers.....	6.5	250.8	—	—	—	5.9	6.5	244.9	21	25
Divers.....	1.5	39.1	0.4	10.2	0.1	3.3	1.0	27.0	5	5
Sous-total.....	31.0	499.5	20.8	179.3	2.2	39.2	8.0	282.4	100	50
<i>Revenu provenant de sources créées depuis la Confédération:</i>										
Taxes de ventes.....	—	144.4	—	138.1	—	1.9	—	4.4	—	15
Impôts sur l'essence et permis de véhicules à moteur.....	—	64.8	—	—	—	64.8	—	—	—	6
Régie des alcools.....	—	29.8	—	—	—	29.8	—	—	—	3
Taxes des manufacturiers.....	—	17.2	—	17.2	—	—	—	—	—	2
Taxes d'amusement.....	—	2.8	—	—	—	2.8	—	—	—	—
Impôts divers.....	—	30.8	—	7.4	—	3.1	—	20.4	—	3
Impôts sur les corporations.....	—	105.7	—	71.7	—	34.0	—	—	—	11
Impôts sur le revenu des particuliers.....	—	64.4	—	50.6	—	11.9	—	1.9	—	6
Droits sur les successions.....	—	35.8	—	—	—	35.8	—	—	—	4
Sous-total.....	—	495.7	—	285.0	—	184.1	—	26.7	—	50
Revenu global de chaque type d'administration.....	31.0	995.2	20.8	464.3	2.2	223.3	8.0	309.1	100	100
Subventions fédérales aux provinces.....	—	—	—	—	3.8	21.2	—	—	—	—
GRAND TOTAL.....	31.0	995.2	20.8	464.3	6.0	244.5	8.0	309.1	100	100
Revenus de chaque type d'administration exprimés en pourcentage du revenu global.....	100%	100%	67%	47%	7%	22%	26%	31%	—	—

(a) Moins duplications.

(b) Estimé.

L'augmentation des revenus nécessaires pour solder la forte hausse des dépenses administratives exerce une forte tension sur la répartition constitutionnelle des pouvoirs effectuée au moment de la Confédération. Les sources de revenus utilisées en 1874, dont les droits de douane et d'accise perçus par le Dominion représentaient les deux tiers, ne produisaient que la moitié des recettes globales du gouvernement en 1937. Cette somme comprenait les taxes immobilières qui ont continué de porter presque entièrement les frais de services municipaux fortement accrus. En 1874, le Dominion ne comptait guère que sur les sources de revenus essentiellement nationales que constituaient les droits de douane et d'accise sur quelques articles de luxe, mais il les a augmentées surtout au moyen de lourds impôts sur des articles de consommation générale, sur les compagnies et sur les revenus nets des particuliers. Les provinces, qui lors de la Confédération obtinrent le droit de prélever des impôts directs, mais qui étaient censées compter sur les subventions fédérales fixes et sur les recettes provenant du domaine public et de divers permis et droits, ont obtenu moins du quart de leur revenu de ces sources en 1937. Les subventions fédérales accordées sans condition représentaient presque les deux tiers des revenus provinciaux en 1874, moins d'un dixième en 1937. Les provinces tirent actuellement la plus forte partie de leurs recettes de sources qui ont été considérées comme étant du domaine de la juridiction des provinces, mais auxquelles on aurait

pu difficilement songer au moment de la Confédération. Certaines de ces sources viennent en conflit direct avec celles que le Dominion utilise, et plusieurs autres constituent des impositions onéreuses et non économiques sur la consommation et les frais de production. Comme le Dominion et les provinces ont tous deux recours à l'impôt direct, ils n'ont pu, ensemble ou séparément, utiliser le mode progressif d'imposition dans une mesure à la fois économique et désirable, du point de vue social.

Il est clair que la situation actuelle des finances publiques au Canada s'écarte fort de la conception que s'en étaient faite les Pères de la Confédération et de l'esprit du règlement financier qu'ils avaient élaboré. De lourdes obligations administratives, maintenant d'envergure nationale, retombent sur les revenus régionaux et locaux. Des sources de recettes qui ont pris un caractère national sont employées par des administrations régionales et locales à l'exclusion complète ou partielle de l'autorité centrale. Nous avons vu qu'une nouvelle répartition des fonctions entre le Dominion et les provinces est nécessaire à l'efficacité de l'administration dans les conditions actuelles. Pour éviter le gaspillage croissant et les injustices dans le domaine de l'impôt, une répartition plus logique des obligations et des pouvoirs fiscaux s'impose. Il faudra, en troisième lieu, adapter les sources de revenus aux fonctions, de sorte que chaque administration possédera les ressources financières requises pour exercer les responsabilités qui lui incombent.

LA CONSTITUTION D'AUJOURD'HUI

Dans un chapitre précédent, nous étudions brièvement les décisions rendues par le Conseil privé avant 1896 au sujet de la signification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et indiquons la portée de ces décisions quant à l'interprétation future de la constitution.¹ De 1896 à nos jours, le nombre des jugements rendus par le Conseil privé, dans des causes comportant l'interprétation de certaines dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, dépasse de beaucoup la centaine. Ces causes, parfois, ne mettaient en jeu que des questions d'importance secondaire, mais dans la grande majorité des cas les décisions ont été incorporées à la constitution. L'exposé précis et complet de la constitution actuelle comprendrait forcément une analyse de ces causes, et une étude de la portée des décisions rendues et des modifications, expresses ou sous-entendues, apportées aux jugements anciens par les jugements plus récents. Cette étude minutieuse dépasse les cadres du présent rapport et nécessiterait une longue digression sur les subtilités constitutionnelles qui intéressent surtout les spécialistes.

Cependant, les interprétations du Conseil privé ont délimité le pouvoir législatif du Dominion et des provinces. Elles ont déterminé entre autres choses l'étendue de la compétence fiscale des provinces. Les décisions du Conseil privé ont ainsi déterminé à qui reviennent les nouvelles fonctions dont on croit devoir charger les gouvernements et la limite des sources de revenus où peuvent puiser les provinces en vue de leur activité propre. L'effort tenté en vue de réaliser les nouvelles initiatives exigées des gouvernements, tout en restant en dedans de ces cadres, a fait surgir, dans les relations entre le Dominion et les provinces, bon nombre de points de vue nouveaux. L'interprétation de la constitution en fonction des exigences du vingtième siècle a contribué à l'élaboration des relations financières existant aujourd'hui entre le Dominion et les provinces et a conduit à l'adoption de divers expédients qui comportent la collaboration du Dominion et des provinces. Ces essais de coopération ont, à leur tour, compliqué ces relations que la Commission, d'après ses instructions, avait la mission d'étudier.

L'intelligence des problèmes de l'heure exige donc un aperçu de l'évolution de la constitution. Il im-

porte aussi de se demander comment les provinces et le Dominion ont été acculés à ces entreprises en commun et de se bien rendre compte des difficultés inhérentes à ces initiatives. Un bref aperçu de l'évolution constitutionnelle ne saurait viser à une étude convenable des questions les plus compliquées que pose la constitution. L'étude succincte de la répartition constitutionnelle de la responsabilité à l'égard de la solution des problèmes qui retiennent aujourd'hui l'attention des législatures doit se limiter aux généralités sans entrer dans tous les détails des décisions judiciaires où ces questions sont élucidées. Il serait impossible d'y exposer toutes les restrictions auxquelles une proposition d'ordre général peut être soumise, ou de s'arrêter à toutes les obscurités qui subsistent toujours, sans doute. On trouvera, ci-après, un exposé sommaire des aspects de la constitution relevant de l'enquête menée par la Commission et non une étude complète sur le droit constitutionnel.

L'interprétation restrictive de l'article 91

Dans son interprétation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord au cours des quarante dernières années, le Conseil privé s'en est tenu à la règle générale d'interprétation posée par lord Watson, en 1896, dans la cause de la prohibition régionale² où il reconnaissait, aux lois fédérales ressortissant aux catégories de sujets énumérés dans l'article 91, la prépondérance sur les pouvoirs conférés aux provinces par l'article 92, mais refusait de reconnaître cette prépondérance à la disposition d'application générale insérée à l'article 91 et qui confère au Dominion le pouvoir de légiférer en vue de la "paix, l'ordre et la bonne administration du Canada". Cette règle d'interprétation jointe à une interprétation large de l'expression d'ordre général: "la propriété et les droits civils dans la province", que renferme l'article 92, a restreint l'application de la disposition, dite des pouvoirs non attribués, que renferme l'article 91. Par conséquent, et à de rares exceptions près, lorsqu'une loi n'est pas de la compétence expressément attribuée au Dominion par l'article 91, elle sort du domaine législatif du fédéral et tombe dans la sphère d'action des différentes provinces. En d'autres termes la plupart des mesures dont le besoin se fait maintenant sentir et d'un genre

¹ Voir pp. 31 et suivantes.

² Voir pp. 62-63 l'examen de cette affaire.

différent de celles que prévoyaient les auteurs de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et auxquelles ils ont pourvu expressément, ne peuvent être adoptées que par les provinces. Il est vrai jusqu'à un certain point mais exagéré aussi, d'un autre côté, de prétendre que l'alinéa relatif à la propriété et aux droits civils soit devenu, à vrai dire, la véritable clause résiduaire de la constitution.

L'alinéa 91 attribuant au Dominion "la réglementation du commerce" a reçu une interprétation restreinte qui accentuait les restrictions évoquées en 1882, dans l'affaire dite *Citizens' Insurance Company v. Parsons*³ jusqu'à ce que, en 1925, le Conseil privé opina que cet alinéa ne constituait peut-être pas dans la pratique une source distincte de compétence législative.⁴ De plus récentes décisions démontrent que l'alinéa a bien quelque portée,⁵ mais le sens étroit qu'on lui donne limite considérablement le droit qu'il accorde au fédéral quant à la réglementation de la vie économique.

Les interprétations tendent donc à favoriser le pouvoir des provinces. Cependant, de 1930 à 1932, le Conseil privé a rendu plusieurs décisions visant à maintenir en vigueur certaines lois fédérales d'une façon qui semblait modifier des décisions antérieures⁶ et, en même temps, appuyer une interprétation plus libre et plus large de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord que celle reconnue jusque-là.⁷ D'aucuns considéraient que ces décisions marquaient un revirement dans la tendance des jugements et mettaient en relief la portée et l'étendue des pouvoirs fédéraux. Toutefois, ce revirement de la part du Conseil privé, si revirement il y eut, fut de courte durée, comme on put le constater par les décisions négatives rendues en 1937 au sujet d'un certain nombre de mesures fédérales généralement connues sous le nom de "Nouveau régime économique" de M. Bennett.

Ces décisions de 1937 ne causèrent guère de surprise, mais elles servirent à souligner de nouveau la vaste portée des pouvoirs et des responsabilités des provinces dans le domaine de la législation économique et sociale d'aujourd'hui. Celles qui se rapportaient aux limitations imposées aux pouvoirs fiscaux des provinces par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et aux écarts considérables de rendement des sources de revenus dans les diverses pro-

vinces, mettaient bien en relief la crise qui s'était préparée peu à peu dans les finances publiques du Canada. En un certain sens, on peut dire que ces décisions ont déterminé la nature des instructions données à la Commission, et il est aussi opportun qu'intéressant que cet examen de l'état actuel de la question constitutionnelle se fasse autour d'elles. A condition de rappeler en même temps des jugements antérieurs et relatifs à certains points particuliers, l'étude de ces causes met en lumière les effets de la répartition de la compétence législative entre les provinces et le Dominion à l'égard des problèmes critiques de l'heure.

En 1936, on demanda au Conseil privé de se prononcer sur la validité de huit lois fédérales; il fit connaître ses décisions au début de 1937.⁸ La validité de deux de ces lois était maintenue sans réserve⁹ et celle d'une autre l'était en partie.¹⁰ Comme ces trois lois n'ont guère d'importance pour les fins de notre étude, point n'est besoin de nous y attarder, mais le caractère et le sort des cinq autres méritent un examen sérieux.

Trois de ces cinq lois: la Loi du repos hebdomadaire dans les établissements industriels, la Loi sur les salaires minima et la Loi sur la limitation des heures de travail établissaient, comme leurs noms l'indiquent, des normes nationales quant au minimum des salaires et au maximum des heures de travail par semaine. Le Parlement les avait adoptées par suite des obligations assumées par le Dominion en vertu de conventions de l'Office international du travail; elles résultaient conséquemment d'obligations que le Canada avait contractées par traité. Le Conseil privé décida que toutes trois touchaient à la "propriété et aux droits civils dans la province" et que conséquemment elles excédaient la compétence législative du Parlement fédéral.¹¹

Bien que la décision rendue à l'égard de ces lois refusât au Dominion le pouvoir d'adopter des lois ouvrières établissant des normes nationales, elle contenait deux propositions générales d'une grande importance. En premier lieu, le Conseil privé interprétait l'article 132 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord qui donne au Parlement fédéral le pouvoir de remplir "envers les pays étrangers, comme portion de l'Empire britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces naissant de

³ Voir pp. 33-34 au sujet de ces restrictions.

⁴ *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396, p. 410.

⁵ *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General of Canada*, [1931] A.C. 310, p. 326; *Attorney-General of Ontario v. Attorney-General of Canada*, [1937] A.C. 405.

⁶ *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General of Canada*, [1931] A.C. 310; *Référé relatif à la réglementation de l'aéronautique*, [1932] A.C. 54; *Référé relatif à la réglementation des radiocommunications*, [1932] A.C. 304.

⁷ Voir *Edwards v. Attorney-General of Canada*, [1930] A.C. 124.

⁸ Voir l'exposé complet de ces jugements, par un certain nombre de spécialistes des questions constitutionnelles dans [1937] 15 *Canadian Bar Review*, 401-507.

⁹ *Référé relatif à l'article 498a du Code criminel*, [1937] A.C. 368; *Référé relatif à la Loi d'arrangement entre cultivateurs et créanciers*, [1937] A.C. 391.

¹⁰ *Référé au sujet de la Commission fédérale du commerce et de l'industrie*, [1937] A.C. 405.

¹¹ Le Conseil privé se prononça sur ces trois lois dans un seul et même jugement. Voir *Attorney-General of Ontario v. Attorney-General of Canada*, [1937] A.C. 326.

traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers". Il déclara que le pouvoir accordé au Dominion par l'article 132 ne s'applique qu'aux "traités de l'Empire britannique" négociés par le gouvernement impérial et comportant des obligations assumées par le Canada en tant que partie de l'Empire britannique. Dans les traités internationaux que le Dominion négocie pour son propre compte à titre de corps politique indépendant, le Dominion possède ou non le pouvoir de légiférer en vue de remplir les obligations d'un traité selon que l'objet de ce traité tombe sous le coup de l'article 91 ou de l'article 92. Cela revient à dire que, par suite de l'interprétation large accordée à l'article 92, il existe un grand nombre de sujets à propos desquels le Dominion ne peut donner effet à des traités qu'il a seul le droit de négocier. Le deuxième principe posé dans cette décision se retrouve dans le jugement rendu à propos d'une autre de ces lois, relative au *placement et aux assurances sociales*, et il y a lieu d'examiner les deux à la fois.

La *Loi sur le placement et les assurances sociales* établissait un régime national d'assurance-chômage qui devait fonctionner grâce, en partie, aux cotisations obligatoires des patrons et des ouvriers et, en partie, à la participation du gouvernement fédéral. Un tel projet, déclara le Conseil privé, excède la compétence législative du parlement fédéral parce qu'il empiète sur "les droits civils et la propriété dans la province".¹² A ceux qui prétendaient que le chômage était un problème d'ordre national motivant l'intervention du parlement fédéral en vertu de l'alinéa (l'article 91) relatif à "la paix, l'ordre et la bonne administration", le Conseil privé répondit en se reportant à une série de décisions dans lesquelles il avait été décidé que cet alinéa de l'article 91 ne conférait un tel pouvoir au Dominion que dans les cas d'urgence.

Entre 1896 et 1937, le Conseil privé avait, à propos de plusieurs causes, examiné la remarque de lord Watson qui, dans la cause relative à la prohibition régionale, avait dit: "Certaines questions d'origine locale et provinciale peuvent atteindre des proportions de nature à modifier le statut politique du Dominion et à justifier le parlement canadien de les régler par voie législative..." en vertu de l'alinéa d'application générale inséré à l'article 91. En somme, il avait été décidé dans ces causes que, sous le coup d'une crise grave telle que la guerre 1914-1918, le parlement fédéral avait, en vertu de l'alinéa relatif à "la paix, l'ordre et la bonne administration", le pouvoir de fixer les prix des denrées et de régler totalement d'autres aspects de la vie

économique au Canada,¹³ mais qu'une fois la crise passée ce pouvoir de réglementation disparaissait.¹⁴ Dans d'autres décisions, le Conseil privé appuya sur le caractère d'urgence de l'alinéa susdit de l'article 91.¹⁵ Les deux jugements de 1937 que nous examinons établirent enfin clairement que ce pouvoir d'ordre général ne pouvait s'exercer que dans un cas de crise temporaire et désastreuse telle que la guerre, la peste ou la famine.¹⁶

Le dilemme qui se posait au Canada à propos de législation sociale apparaissait nettement. La constitution ne permet pas au gouvernement fédéral de créer une législation ouvrière uniforme et d'application générale et, bien qu'il possède un pouvoir fiscal illimité, on doute sérieusement que le Dominion puisse valablement adopter un régime d'assurances sociales à participation des intéressés et applicable à tout le pays.

En vertu de la disposition d'application générale contenue à l'article 91, le Dominion peut légiférer en vue de remédier à des difficultés très graves et passagères, mais quand il s'agit d'un malaise social profond et de longue durée, qui exige la coordination de tous les efforts de la nation, il n'a aucun pouvoir à moins que la question en jeu ne tombe dans une des catégories de sujets énumérés à l'article 91. En général, donc, c'est de la compétence provinciale que relèvent ces questions sociales d'intérêt pressant. D'où la difficulté d'arriver à des normes uniformes qu'il importe d'établir à l'égard de nombreuses mesures d'ordre social. De plus, les provinces n'ont de sources de revenus que celles que leur accorde le règlement financier de 1867 (et que limitent, en pratique, les impôts prélevés par le fédéral, dans les mêmes domaines), de sorte que plusieurs d'entre elles ne peuvent subvenir aux frais que ces mesures entraîneraient.

Naturellement, ces difficultés s'étaient présentées, en pratique, bien avant les décisions rendues par le Conseil privé en 1937. Au cours d'une période de vingt-cinq années, on a tenté maintes fois de les surmonter au moyen de subventions conditionnelles accordées par le gouvernement fédéral aux provinces. En plusieurs cas, où l'intérêt national semblait demander une action uniforme de la part des gouvernements, le Dominion a mis certaines sommes à la

¹³ *Fort Frances Pulp and Paper Company v. Manitoba Free Press*, [1923] A.C. 696.

¹⁴ Référé relatif à la *Loi sur la Commission du commerce*, [1922] 1 A.C. 191.

¹⁵ Par exemple, voir *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396, p. 412.

¹⁶ En temps normal, ce n'est que dans de rares cas de peu d'importance, sans aucune portée quant à la présente étude, que le Conseil privé a maintenu la portée du pouvoir général accordé par l'article 91. Pour une liste de ces cas, voir Plaxton, *Canadian Constitutional Decisions of the Judicial Committee, 1930-1939*, p. XXXII. (Ce volume renferme tous les jugements de quelque importance rendus durant cette période, au sujet de questions constitutionnelles.)

¹² *Attorney-General of Canada v. Attorney-General of Ontario*, [1937] A.C. 355.

disposition des provinces pour des fins déterminées à la condition que celles-ci entreprennent la besogne selon certaines normes destinées à assurer un degré suffisant d'uniformité par tout le pays.¹⁷ Le Dominion a cherché à obtenir un droit de regard suffisant sur cette gestion provinciale afin d'assurer le respect des normes voulues. Il en est résulté de louables efforts de collaboration administrative entre les provinces et le Dominion. Les résultats obtenus de cette collaboration sont loin d'être rassurants,¹⁸ mais nous reviendrons plus tard sur cette question.

La cinquième loi fédérale déclarée inconstitutionnelle par le Conseil privé en 1937 avait trait à l'*organisation du marché des produits naturels*. Elle prévoyait la réglementation de la vente et de la distribution des produits naturels par un bureau fédéral d'organisation du marché. Ce bureau était revêtu, subordonné à certaines conditions, du pouvoir de déterminer l'époque et l'endroit où une denrée pouvait être mise sur le marché, l'organisme par l'entremise duquel devait se faire cette mise sur le marché ainsi que la quantité, la qualité et la catégorie dont on devait permettre la mise sur le marché à une époque quelconque. La loi ne devait s'appliquer à un produit naturel quelconque que lorsque le principal débouché de ce produit se trouvait à l'extérieur de la province qui le produisait ou lorsqu'une partie devait servir à l'exportation. Ces conditions se trouvant réalisées, le règlement prévu par la loi devait s'appliquer à toutes les opérations de mise sur le marché du produit en cause, même celles qui se limitaient à la province productrice. En d'autres termes, la loi s'appliquait à une partie du commerce purement intra-provincial aussi bien qu'au commerce interprovincial et d'exportation.

Le Conseil privé déclara que cette mesure excédait le pouvoir du parlement fédéral parce que le droit de celui-ci de réglementer le commerce en vertu de l'article 91 (2) ne s'étendait pas à la réglementation des affaires commerciales, effectuées entièrement dans une seule province.¹⁹ Cette décision confirmait certains jugements antérieurs sur le sens de ce membre de phrase: "la réglementation du commerce". Quelle que soit la portée exacte de cette expression, elle ne visait que le commerce inter-

provincial et international. D'après les décisions du Conseil privé, elle n'autorise pas la réglementation des méthodes financières des compagnies d'assurance,²⁰ pas plus que la réglementation en général du commerce des céréales²¹ au moyen d'un régime de permis. Elle ne comprend pas l'interdiction des coalitions commerciales ni la réglementation des approvisionnements et des prix des objets nécessaires à la vie.²² De même, les dispositions obligatoires au sujet des enquêtes dans les différends industriels n'en relèvent pas non plus.²³

L'irrégularité des mesures fédérales susmentionnées et visant à réglementer la vie économique venait de ce que chacune comportait une ingérence dans le commerce et les entreprises commerciales confinés aux limites d'une seule province, au lieu de s'appliquer uniquement au commerce dans son aspect purement interprovincial ou international. Bien que la portée de l'expression: "la réglementation du commerce", ne soit pas encore bien définie, il est établi qu'elle ne comprend pas la réglementation du commerce, des entreprises et des opérations commerciales de nature purement provinciale. Les provinces ont seules le pouvoir d'établir une telle réglementation.²⁴ Par ailleurs, il est également évident que les provinces n'ont aucunement le droit de réglementer le commerce interprovincial et extérieur.²⁵ Le Conseil privé, dans son jugement de 1937 visant à déclarer inconstitutionnelle la *Loi fédérale sur l'organisation du marché des produits naturels*, insista encore une fois sur la répartition du droit de réglementer la vie économique ajoutant qu'aucune de ces autorités ne saurait empiéter sur le domaine de l'autre.

Pour plus de prudence, toutefois, il faut remarquer que les autres parties de l'article 91 accordent au gouvernement fédéral un pouvoir fort étendu quant à la réglementation en matière économique. Il a un certain droit de regard sur les affaires des compagnies à charte fédérale qui sont, de fait, ses propres créatures et qui, par conséquent, sont dans une certaine mesure soumises à sa surveillance. En se prévalant de son droit de déclarer d'intérêt général au Canada des entreprises d'ordre local, il a été en mesure de réglementer effectivement le commerce.

²⁰ *Attorney-General of Canada v. Attorney-General of Alberta*, [1916], A.C. 588; *Attorney-General of Quebec v. Attorney-General of Canada*, [1932] A.C. 41.

²¹ *Rex v. Manitoba Grain Co.*, [1922] 2 W.W.R. 113; *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] S.C.R. 434.

²² Référé relatif à la *Loi sur la Commission du commerce*, [1922] 1 A.C. 191.

²³ *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396.

²⁴ *Shannon et al v. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708.

²⁵ *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee*, [1931] 2 D.L.R. 193; Référé relatif à la *Loi sur l'organisation du marché des céréales*, [1931] 2 W.W.R. 146.

¹⁷ Pour plus de détails sur ces subventions, voir *Subventions et allocations du Dominion aux Provinces*, par Wilfrid Eggleston et C. T. Kraft (Texte photocopié) pp. 36 et suivantes. La validité de ces subventions, au point de vue constitutionnel, laisse quelque doute. *Attorney-General of Canada v. Attorney-General of Ontario*, [1937] A.C. 355, p. 366.

¹⁸ Pour une étude sur l'application pratique de la collaboration administrative que comportent ces subventions, voir Appendice 7, *Difficultés inhérentes au partage des pouvoirs*, J. A. Corry, c. VI; voir Eggleston et Kraft, *op. cit.*

¹⁹ *Attorney-General of British Columbia v. Attorney-General of Canada*, [1937] A.C. 377.

des céréales.²⁶ Ainsi que l'a confirmé le Conseil privé, dans une cause relative à la législation sociale de 1935 dont il n'est pas particulièrement question ici, le parlement du Dominion, en vertu de son pouvoir d'édicter des lois pénales, peut interdire des méthodes économiques (soit certaines espèces de coalitions commerciales) pourvu que les tribunaux se convainquent que le parlement était de bonne foi en les stigmatisant comme des délits relevant du Code criminel et "n'invoque pas la loi pénale comme prétexte ou motif" pour empiéter sur les pouvoirs des provinces.²⁷ En vertu d'autres autorisations spécifiques, le Dominion exerce un droit de regard étendu sur les banques et les affaires monétaires, la faillite, les transports ferroviaires, aériens et maritimes et les communications interprovinciales.²⁸ Dans d'autres domaines et d'autres circonstances, cependant, ces pouvoirs ne peuvent dépasser la réglementation des aspects interprovinciaux et internationaux de l'activité commerciale.

Bien que l'opportunité de la réglementation d'ordre général envisagée par la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels suscite de nombreuses controverses, la décision du Conseil privé concluant à son invalidité a confirmé des doutes antérieurs sur la validité de plusieurs mesures fédérales beaucoup moins importantes concernant l'organisation du marché,²⁹ lois dont l'utilité était généralement reconnue. Plusieurs lois fédérales avaient décrété l'obligation du classement national quant à de nombreux produits naturels. De temps en temps, les provinces avaient pour la plupart cherché à corriger les vices constitutionnels que ces lois pouvaient offrir, grâce à des mesures permissives visant à autoriser le Dominion à imposer l'obligation du classement dans les affaires d'ordre purement provincial.³⁰ En 1935 et 1936, plusieurs tribunaux d'appel provinciaux jugèrent que cette législation d'au-

²⁶ Le gouvernement fédéral s'est prévalu de ce droit découlant de l'exception prévue à l'article 92 (10) pour déclarer entreprises d'intérêt général au Canada, les éleveurs qui servaient au commerce des céréales dans l'Ouest. La validité de cet expédient n'a pas encore été soumise au Conseil privé, mais elle est défendue par un homme qui fait autorité, c'est-à-dire le juge en chef Duff, qui voyait dans cet expédient le moyen de conférer au Dominion un droit de regard quant au commerce des grains. Voir *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] S.C.R. 434, p. 448.

²⁷ Il est difficile de définir la portée exacte du pouvoir que possède le Dominion de légiférer en matière pénale. Comparer *Référé relatif à la Loi de la Commission du commerce*, [1922] 1 A.C. 191 avec *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General of Canada*, [1931] A.C. 310. La décision rendue dans cette dernière cause a été confirmée à propos du *référé relatif à l'article 498A du Code criminel*, [1937] A.C. 368, et l'on estime que l'exposé incorporé au texte de ce jugement résume la loi avec toute la précision actuellement possible.

²⁸ Les pouvoirs du Dominion en ces matières sont plus ou moins étendus selon qu'ils rentrent ou non dans les catégories de sujets énumérés à l'article 91.

²⁹ Voir *Re v. Collins*, [1926] 59 O.L.R. 453.

³⁰ Pour un exposé de la substance de cette législation provinciale, voir Appendice 7, J. A. Corry, *Difficultés inhérentes au partage des pouvoirs*, pp. 14-17.

torisation provinciale, dans la forme où elle leur était soumise, était invalide, constituant une délégation inconstitutionnelle de pouvoirs au Dominion.³¹

La délégation de pouvoirs par une province au Dominion et vice versa constituerait un moyen utile de résoudre, en pratique, les difficultés surgissant de la répartition de l'autorité législative dans un domaine unique de l'activité économique entre les provinces et le Dominion. La concentration des pouvoirs de réglementation et d'administration en un seul gouvernement est parfois à désirer, mais il est fort douteux, dans l'état actuel de la constitution, que la délégation de pouvoirs législatifs soit constitutionnellement possible.³²

Un tel pouvoir de délégation donnerait à la constitution une souplesse qui pourrait s'avérer fort utile. Vu le degré actuel de concentration économique sur le plan national, le Dominion ou une province peut difficilement concevoir des lois portant séparément et effectivement sur les aspects régionaux ou interprovinciaux de l'activité économique, selon le cas. Lorsque les produits naturels sont assemblés à l'intention du marché national ou international, lorsque les industries de transformation et le commerce de détail fonctionnent sur un plan national ou international, la plupart des grandes institutions industrielles et commerciales exercent simultanément leur activité et dans le domaine provincial et dans le domaine interprovincial. Ces fonctions sont liées à tel point qu'il est difficile de distinguer entre celles d'un caractère purement provincial et relevant de la réglementation provinciale et celles qui revêtent un caractère interprovincial et international, et qui sont, de ce fait, uniquement assujetties à la réglementation fédérale.

Par exemple, le classement des produits naturels doit, pour atteindre son but, s'effectuer lorsque les produits passent des mains du producteur à celles du marchand, mais à ce stade il est souvent impossible de distinguer si les produits sont destinés au commerce provincial ou interprovincial, ou encore au commerce d'exportation, et impossible aussi, par conséquent, de savoir laquelle des deux réglementations, la fédérale ou la provinciale, s'applique en l'espèce. S'il est impossible de déléguer en pareils cas à un seul gouvernement le pouvoir de légiférer et de réglementer alors qu'une réglementation d'une vaste portée paraît indiquée, il ne reste au Dominion et à la province qu'à formuler un plan

³¹ *Re v. Zaslavsky*, [1935] 3 D.L.R. 788; *Re v. Brodsky*, [1936] 1 D.L.R. 578; *Re v. Thorsby Traders Ltd.*, [1936] 1 D.L.R. 592.

³² Voir une étude sur la validité constitutionnelle de la délégation de pouvoirs législatifs, Appendice 7, J. A. Corry, *Difficultés inhérentes au partage des pouvoirs*, pp. 39 et suivantes.

de législation et de réglementation en commun. Pour des motifs énoncés plus loin, ces plans comportent des lacunes inhérentes que la délégation du pouvoir législatif à une autorité unique permet de combler.³³

Plusieurs cas se sont présentés où la réglementation s'avérait nécessaire, mais où la constitution répartit le pouvoir de réglementer entre les provinces et le Dominion. Il a déjà été question de celui que posait l'organisation du marché des produits naturels. L'attribution au domaine public provincial des pêcheries intérieures, tandis que les pêcheries côtières appartiennent au Dominion et que ce dernier peut étendre sa réglementation au domaine tout entier des pêcheries³⁴ a créé une certaine confusion.

Le Dominion peut imposer ses lois relatives aux conflits industriels survenus dans des entreprises sur lesquelles il exerce un pouvoir de réglementation de vaste portée, les chemins de fer interprovinciaux par exemple. Les provinces, de façon générale, ont le droit de légiférer en ce qui concerne les différends industriels. Il peut donc se présenter des cas où deux gouvernements ou plus s'intéressent au règlement du même conflit.³⁵ Pour contourner les difficultés on a eu recours par le passé, dans chaque cas, à la délégation des pouvoirs, mais cette méthode est aujourd'hui ou paralysée ou abandonnée parce qu'elle paraît suspecte au point de vue constitutionnel.

Le pouvoir de réglementation relativement aux méthodes financières des compagnies d'assurance n'appartient exclusivement ni au Dominion ni aux provinces. Le Dominion exerce sa compétence sur les compagnies à charte fédérale, de même que sur les compagnies d'assurance étrangères et britanniques qui font des affaires au Canada. La validité constitutionnelle de cette pratique n'est pas hors de tout doute.³⁶ Par contre, les provinces peuvent réglementer les affaires de toutes les compagnies d'assurance qui font des affaires dans les limites provinciales.³⁷ Un tel état de choses a fait naître des régimes distincts et parallèles de surveillance

³³ Voir Volume II, Partie A, c. V, partie 2.

³⁴ *La cause des pêcheries* [1898] A.C. 700; *Attorney-General of British Columbia v. Attorney-General of Canada*, [1914] A.C. 153. Le partage des pouvoirs dans Québec diffère quelque peu de celui des autres provinces. Voir *Attorney-General of Canada v. Attorney-General of Québec*, [1921] A.C. 413. Voir Volume II, Partie A, c. V, partie 3, pour un exposé plus complet et les conclusions.

³⁵ Voir Volume II, Partie A, c. II, pour un exposé plus complet et les conclusions.

³⁶ En 1932, le Conseil privé déclarait inconstitutionnelles les mesures législatives adoptées par le Dominion relativement à ces compagnies. Voir la cause *Attorney-General of Québec v. Attorney-General of Canada*, [1932] A.C. 41. Après cette décision le parlement modifia les mesures et les tribunaux ne se sont pas encore prononcés sur les lois ainsi modifiées.

³⁷ *Attorney-General of Ontario v. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328.

fédérale et provinciale qui ont multiplié les doubles services administratifs, ainsi que les frais et les embarras inutiles dont souffrent les compagnies d'assurance.³⁸

En un mot, la Constitution dans son état actuel partage donc entre les provinces et le Dominion la compétence en matière de réglementation de toute question économique. Une forte proportion de l'activité commerciale de l'heure est d'ordre national et il devient difficile, pour les fins de réglementation, d'établir la distinction qui semblerait s'imposer entre ce qui est du domaine de la province et ce qui s'étend au delà. La délégation des pouvoirs législatifs, soit par une province en faveur du Dominion soit par le Dominion en faveur d'une province, méthode qui permettrait d'unifier l'autorité sans modification profonde de la Constitution dans le sens d'une augmentation de l'autorité du Dominion, reste suspecte du point de vue constitutionnel. De plus, la répartition de l'autorité législative telle que l'établit actuellement la Constitution fait retomber surtout sur les provinces les frais causés par la législation sociale de conception moderne. L'application de telles mesures devient l'un des plus lourds fardeaux financiers à la charge des gouvernements. Nous examinons ailleurs³⁹ le partage des pouvoirs fiscaux qui donne au Dominion le plus libre accès aux sources de revenu et limite celles où puisent les provinces. Il convient de s'arrêter quelque peu ici à la portée que le Conseil privé reconnaît aux pouvoirs provinciaux de taxation.

Interprétation du pouvoir fiscal des provinces

L'article 92 (2) accorde aux provinces le droit "de taxation directe dans les limites de la province". L'article 92 (9) leur permet aussi d'exiger "des licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences" pour les fins du fisc. La portée de l'article 92 (9) n'est pas encore bien établie. On ne sait pas encore au juste s'il autorise l'impôt indirect en même temps que l'impôt direct, ou s'il est possible d'imposer le régime des permis à n'importe quelle entreprise commerciale ou à quelques-unes seulement, de tel ou tel caractère, dont l'énumération ne mentionne que des exemples spécifiques.⁴⁰ La question n'offre qu'une importance relative pour les fins du présent chapitre, puisque les provinces tirent la majeure partie de leurs revenus de l'impôt direct, conformément à l'article 92

³⁸ Voir Appendice 7, J. A. Corry, *Difficultés inhérentes au partage des pouvoirs*, c. II. Pour plus amples détails et les conclusions, voir Volume II, Partie A, c. IV, partie 4.

³⁹ Voir p. 41-48.

⁴⁰ Voir *Law of the Taxing Power in Canada*, par Kennedy et Wells, c. V et VI.

(2). Mais si l'on donne suite à nos conclusions quant au transport des taxes (formulées au Volume II), il importera de bien définir jusqu'à quel point on peut percevoir des revenus au moyen de permis.

Il a été question, dans un chapitre précédent, du critère d'impôt direct adopté par le Conseil privé.⁴¹ On avait établi la règle suivante lors de la cause *Bank of Toronto v. Lambe* en 1887; "l'impôt direct frappe les personnes mêmes qui, d'après l'intention et le désir du législateur, devraient l'acquitter". Certains jugements subséquents ont expliqué et commenté cette règle. On soutenait, en somme, qu'en créant un impôt une législature provinciale doit se proposer d'atteindre aux conséquences naturelles de son acte; c'est donc "la nature et la tendance générale de l'impôt, et non ses effets indirects en des cas particuliers ou spéciaux",⁴² qui lui donnent le caractère d'un impôt direct que les provinces ont le pouvoir d'imposer. En conséquence si, dans le cours normal des choses, le contribuable visé doit vraisemblablement passer à autrui le fardeau de l'impôt, cet impôt devient indirect.

L'application de cette règle a eu presque exclusivement pour effet d'empêcher les provinces de taxer la production industrielle ou le chiffre d'affaires dans le commerce de gros et de limiter le produit des impôts provinciaux en les restreignant, en somme, à des impôts sur le consommateur ultime. L'impôt proportionnel sur les recettes brutes des entreprises minières est d'ordre indirect.⁴³ Il en est de même de l'impôt exigé des premiers acheteurs de pétrole combustible sorti des usines ou à l'importation,⁴⁴ ainsi que de l'impôt perçu sur les ventes à terme de céréales.⁴⁵ D'autre part, l'impôt exigé du consommateur de pétrole combustible et proportionné à la quantité consommée est un impôt direct.⁴⁶ Ainsi la taxe bien connue sur l'essence et la taxe de vente dans le commerce de détail, imposées par certaines provinces, constituent des impôts directs qui relèvent de la compétence provinciale, puisque les provinces, en faisant du détaillant le percepteur de cet impôt pour le compte du gouvernement, sont censées en frapper directement le consommateur qui ne peut en passer logiquement et facilement le fardeau à autrui.

Heureusement pour le fisc provincial, les provinces ont pu aller au delà de l'impôt de consommation en imposant des taxes sur les corporations commer-

ciales et des droits de succession. La validité de l'impôt sur les compagnies à titre de taxe directe a été confirmée en 1887.⁴⁷ Une province a le pouvoir de prélever une taxe sur toute compagnie agissant en vertu de sa chartre dans les limites de la province.⁴⁸ Les prétendus droits de succession qui, dans la plupart des provinces, sont en partie des droits d'homologation prélevés sur la *propriété* comme telle, et en partie des droits sur les héritages prélevés sur la *transmission* de la propriété du défunt aux héritiers, sont valablement imposés par les gouvernements provinciaux dans certaines conditions.

Un droit d'homologation constitue un impôt direct, mais étant donné que les gouvernements provinciaux n'ont de pouvoir fiscal que "dans les limites de la province", il ne peut s'appliquer qu'à cette partie de la propriété du défunt située dans la province.⁴⁹ Un droit sur les héritages, ou droit de succession proprement dit, cadre avec la définition de la "taxation directe dans les limites de la province", quand il est prélevé sur les héritiers domiciliés ou résidant dans la province, au point de vue du transfert de la propriété léguée, sous le régime de la loi provinciale. Dans certaines conditions, une province peut imposer en substance une taxe sur un "bien meuble" situé en dehors de la province,⁵⁰ quand elle prélève un droit sur le transfert de la propriété à un héritier domicilié ou résidant dans la province, plutôt que sur la propriété elle-même.

Dans certaines circonstances, le droit de succession imposé par une province peut frapper une propriété située dans une autre province. A deux exceptions près, toutes les provinces étendent leurs droits de succession à des propriétés situées dans d'autres provinces. En même temps, elles prélèvent toutes un droit d'homologation sur les propriétés situées sur leur territoire. Les successions sont assujéties à l'iniquité d'un double impôt, quand des "biens meubles" compris dans la succession sont situés dans plus d'une province. De longs efforts tentés par les provinces pour s'entendre afin d'éliminer l'imposition de droits doubles de succession ont complètement échoué sous l'effet de la crise.

⁴¹ *Bank of Toronto v. Lambe*, [1887] 12 A.C. 575.

⁴⁸ *Law of the Taxing Power in Canada* par Kennedy et Wells, pp. 66 à 78.

⁴⁹ *Rea v. Lovitt*, [1912] A.C. 212.

⁵⁰ Un exposé précis du droit que la constitution accorde aux provinces de prélever le droit de succession (c'est-à-dire sur les héritages) entraînerait une étude préliminaire d'autres dispositions de la loi et une longue discussion qui n'est pas nécessaire pour les fins présentes. Un exposé des dispositions de la loi qui fait autorité se trouve dans le jugement sur la cause *Provincial Treasurer of Alberta v. Kerr*, [1933] A.C. 710. Voir Falconbridge: "Administration and Succession in the Conflict of Law", [1934] 12 *Canadian Bar Review*, 67 pp. 70 à 79, où la question est exposée avec clarté.

⁴¹ Voir pp. 46-48.

⁴² *City of Halifax v. Fairbanks Estate*, [1928] A.C. 117, p. 126.

⁴³ *The King v. Caledonian Collieries Ltd.*, [1928] A.C. 358.

⁴⁴ *Attorney-General of British Columbia v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1927] A.C. 934.

⁴⁵ *Attorney-General of Manitoba v. Attorney-General of Canada*, [1925] A.C. 561.

⁴⁶ *Attorney-General of British Columbia v. Kingcome Navigation Co.*, [1934] A.C. 45.

Désaveu des lois provinciales

Avant de conclure cette étude sur les effets actuels de la constitution, il est nécessaire d'examiner où en est aujourd'hui le pouvoir qu'a le fédéral de désavouer les lois provinciales. Bien que l'ampleur de ce pouvoir conféré par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord soit juridiquement illimitée, sauf quant au temps, on a reconnu dès le début qu'il fallait l'exercer avec circonspection et en conformité de certains principes directeurs. Les principes sur lesquels le gouvernement fédéral s'est appuyé pour exercer ce droit de désaveu ont varié de temps à autre et il est donc impossible de les énoncer avec précision. La pratique constante ininterrompue, qu'il faudrait, n'existe pas pour établir une restriction constitutionnelle ou conventionnelle de l'exercice de ce pouvoir. Il y a lieu de croire qu'il n'en sera pas fait un aussi grand usage que dans les trente premières années de la Confédération, mais on ne saurait l'affirmer péremptoirement.

Comme nous l'avons fait remarquer précédemment,⁵¹ le Dominion a exercé souvent le droit de désaveu de 1867 à 1896. Il ne désavouait pas les lois provinciales pour le seul motif d'inconstitutionnalité ou de conflit avec les intérêts ou les programmes d'action impériaux ou fédéraux. Il le faisait aussi en invoquant un motif de grande ampleur potentielle, celui de l'iniquité d'une loi. De 1896 à 1911, le gouvernement fédéral a sans cesse invoqué ce dernier motif comme une raison suffisante pour l'exercice de ce droit. Après 1911, il manifesta une tendance à réaffirmer l'opportunité du désaveu des lois provinciales qu'il croyait injustes, mais il ne s'appuya sur ce motif que dans deux cas seulement qui se produisirent en 1918 et 1922.

La faculté de désaveu resta complètement inutilisée de 1924 à 1937, alors qu'elle fut employée contre plusieurs lois albertaines. De nouveau, en 1938 et 1939, il y eut désaveu de lois albertaines. Sauf l'indication que le droit de désaveu n'est pas généralement tombé en désuétude, l'emploi récent qu'on en a fait ne révèle rien de nouveau sur son étendue. La plupart des lois albertaines désavouées depuis 1937 empiétaient sur le domaine de la législation fédérale, venant en conflit avec l'intérêt et la politique du Dominion. Cependant parmi les motifs allégués en faveur du désaveu de deux de ces lois, il est expressément fait mention de l'injustice des confiscations et de l'inégalité de traitement qu'elles proposaient.

Il est donc tout à fait impossible de tenir pour périmé le désaveu motivé par l'iniquité et l'in-

⁵¹ Voir pp. 51-52.

justice.⁵² Il est vrai qu'en refusant de désavouer la Loi québécoise dite du cadenas, en 1938, le gouvernement fédéral a récusé toute intention d'intervenir au sujet des actes passés par les législatures provinciales dans leur sphère de compétence. Il est vrai aussi que, dans le cas des lois albertaines, le motif d'empiètement sur la politique et les intérêts du Dominion existait et fut invoqué à propos. Mais la seule conclusion à tirer de l'exposé de l'iniquité de ces lois et de la confiscation et de l'injuste disparité de traitement qu'elles comportaient, c'est que ces caractéristiques tombent sous l'effet du droit de désaveu. Néanmoins la tendance dans son ensemble indique un exercice moins fréquent du droit. Jusqu'en 1900, 72 lois provinciales avaient été frappées de nullité tandis que 35 seulement l'ont été depuis.⁵³ Il semble improbable que le désaveu de lois pour le motif d'iniquité et d'injustice soit jamais exercé aussi fréquemment qu'avant 1896.

Il faut aussi se rappeler qu'en 1867 le monde avait encore peu d'expérience d'un suffrage démocratique fort répandu et l'on avait recherché longuement les moyens d'empêcher les législatures d'abuser de leurs pouvoirs. Dans cet état de choses, quels qu'aient pu être les motifs particuliers d'inclure le pouvoir en question dans la constitution canadienne, il ne faut pas s'étonner que ce pouvoir ait été largement exercé. Avec le temps, la confiance dans la modération des législatures démocratiques s'accrut, de même que l'acceptation des mesures qu'elles édictaient. Autrement dit, on accepte maintenant plus complètement le principe de la souveraineté législative qu'en 1867. Les décisions du Conseil privé établissant la souveraineté des législatures provinciales dans leur propre sphère ont contribué à leur assurer aussi le bénéfice de cette soumission. En conséquence, la tendance à la restriction dans l'usage du pouvoir se maintiendra probablement, bien qu'il soit impossible d'affirmer qu'une politique différente ne serait pas suivie dans des circonstances particulières.

Difficultés d'une compétence partagée

Sur deux points en particulier, la répartition des pouvoirs législatifs a conduit à des essais de collaboration étroite entre le gouvernement fédéral et les provinces. En premier lieu, quand les ressources financières des gouvernements provinciaux ne sont pas proportionnées à leurs pouvoirs législatifs

⁵² Au sujet du *pouvoir de désaveu et du pouvoir de réservation*, [1939] 2 D.L.R. 8, la Cour suprême du Canada a rendu une décision à l'effet que l'unique restriction, c'est le délai fixé par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

⁵³ *Mémoire sur le désaveu de lois provinciales par le gouvernement fédéral*, ministère de la Justice, Ottawa, 1937.

et aux obligations qui en découlent quant au maintien des services sociaux voulus, le gouvernement fédéral consent aux provinces des subventions afin de leur venir en aide à cet égard. Dans l'espoir d'assurer par tout le pays le respect de certaines normes uniformes à l'égard des services subventionnés, le gouvernement fédéral impose certaines conditions et inspecte périodiquement les services établis par la province. Afin d'assurer, dans les provinces, une administration attentive des fonds qu'elles ne prélèvent pas elles-mêmes, le Dominion complète ses inspections par une vérification détaillée des dépenses provinciales. Des ententes interviennent sur le plan politique quant aux conditions d'après lesquelles les provinces doivent établir ces services et le fédéral est tenu de leur venir en aide. Des fonctionnaires fédéraux enquêtent constamment sur les agissements des fonctionnaires provinciaux dans le domaine administratif. Les désaccords sur l'un ou l'autre plan peuvent nuire aux relations entre le Dominion et les provinces.

En second lieu, dans le domaine de la réglementation économique, où le pouvoir législatif se trouve partagé, le Dominion et les provinces ont fait quelques tentatives de collaboration, surtout en ce qui a trait à l'établissement de règlements uniformes par tout le pays en vue du classement des produits agricoles. On a d'abord mis en pratique un régime qui, en substance, revenait à une délégation de pouvoirs des provinces au Dominion, permettant à ce dernier d'imposer des règlements de classement pour tous les produits. Cependant, des doutes ayant surgi quant à la régularité de cette méthode, les provinces commencèrent à résoudre le problème en imposant par le moyen de lois provinciales le classement et les règlements fédéraux ou en confiant à des inspecteurs et des fonctionnaires fédéraux le soin d'agir à titre de fonctionnaires provinciaux. Alors que le régime de la délégation des pouvoirs constituait un moyen fort simple de confier à un seul gouvernement l'application des règlements relatifs au classement, la nouvelle méthode comporte la collaboration continue de dix législatures et de dix gouvernements à une administration conjointe, ce qui impose un plus haut degré d'harmonie et d'entente soutenues.

Ces tentatives de collaboration ouvrent un nouveau chapitre des relations entre le Dominion et les provinces. Si des administrations distinctes doivent prendre part au gouvernement de la même région et de la même population, l'établissement d'un minimum de collaboration s'impose toujours. La constitution avait pour objet primordial l'établissement d'une répartition bien tranchée de pouvoirs

permettant à chaque gouvernement d'administrer séparément et sans intervention les affaires qui lui sont attribuées et de réduire toutes les difficultés intergouvernementales à une question de pouvoir et de compétence juridique. Parce qu'il était probable que des gouvernements différents seraient de temps en temps en désaccord sur l'étendue de leurs pouvoirs respectifs, ces questions sont toujours soumises aux tribunaux qui, à titre d'organismes indépendants et impartiaux, leur donnent une solution définitive. La collaboration nécessaire dans ces circonstances entre les gouvernements était surtout d'une nature négative: chacun devrait s'abstenir d'intervenir dans les affaires des autres.

Mais les gouvernements fédéral et provinciaux, maintenant, administrent conjointement des entreprises dont la bonne exécution réclame une collaboration positive et pratique. Deux administrations distinctes, n'ayant l'une sur l'autre aucune autorité, doivent s'accorder sur les buts à atteindre, sur les moyens à prendre et sur l'adaptation journalière de ces moyens à de nouvelles situations. Cependant, il se présente toujours de nombreuses questions sur lesquelles les intérêts du Dominion et ceux des provinces ne marchent pas de pair. Ces divergences mènent à des désaccords qui ne peuvent être résolus par appel aux tribunaux parce qu'elles ne touchent pas à des pouvoirs constitutionnels définis. Ce sont des désaccords sur des matières dont la constitution entendait le règlement distinct au gré du gouvernement compétent.

Délégation de pouvoirs

En conséquence, afin de poursuivre les entreprises conjointes, les gouvernements intéressés doivent être leurs propres arbitres. L'arbitrage effectué uniquement par les parties intéressées occasionne des délais et parfois des situations inextricables funestes à l'efficacité administrative. Il se résout toujours par un compromis. Bien que le compromis soit inhérent au régime politique, il contribue rarement à une bonne administration. L'évolution des programmes politiques dans le cadre de la constitution conduit à l'action conjointe entre le Dominion et les provinces. Elle est en opposition marquée avec la conception primitive du fédéralisme que l'on se représente comme l'exercice distinct de pouvoirs nettement répartis, et l'expérience indique qu'elle nuit tant à un sain régime financier qu'à une administration efficace. On peut maintenant indiquer les problèmes que soulève l'administration conjointe de services publics dont les pouvoirs sont répartis entre le Dominion et les provinces. Dans toute entreprise en commun, les législatures intéressées doi-

vent généralement faire le premier pas. Comme on l'a indiqué plus haut, on aurait pu faire disparaître le partage des pouvoirs législatifs quant à la question en jeu en permettant à une des autorités législatives de déléguer sa part de pouvoir à l'autre, si les tribunaux n'avaient pas élevé un doute sur la constitutionnalité de ce moyen.⁵⁴ Si ce procédé est constitutionnel et si la province ou le Dominion, selon le cas, consentait à déléguer ses pouvoirs dans les circonstances en cause, l'acte de délégation complèterait la collaboration requise. L'autorité législative qui recevrait les pouvoirs pourrait alors établir ses règlements et voir à leur mise en vigueur tout comme si cette question avait été, dès le début, de son ressort. Dans ce cas, il n'y aurait pas d'administration commune de la part de la province et du Dominion et tant que l'autorité législative qui déléguerait ses pouvoirs serait satisfaite des résultats obtenus, au moyen de cette délégation de pouvoirs, elle n'aurait pas besoin de prendre d'autres mesures.

Par le passé, les autorités fédérales et provinciales n'ont pas eu de grandes difficultés à s'entendre sur ce genre de collaboration. On adopta des projets d'envergure nationale concernant le classement obligatoire des produits naturels sous la régie du gouvernement fédéral et les provinces visèrent à étendre les dispositions de la Loi fédérale des enquêtes en matière de différends industriels à des questions entièrement de leur ressort grâce à des moyens essentiellement semblables. L'application de la loi fut confiée à un seul gouvernement,⁵⁵ et on surmonta ainsi les difficultés occasionnées par le partage des pouvoirs législatifs en cette matière. Cependant les tribunaux contestèrent la validité de cette façon de procéder en 1935. Il en est résulté que les provinces abandonnent maintenant cette méthode et ont recours à un moyen plus compliqué qui évite les difficultés d'ordre constitutionnel mais qui comporte la communauté d'administration. D'après la nouvelle méthode, la province doit adopter des mesures législatives essentiellement semblables à celles du Dominion, mais qui ne s'appliquent qu'à son propre territoire et non d'une province à l'autre, non plus qu'aux exportations. Pour citer un exemple, à l'égard des mesures législatives établissant le classement obligatoire des produits naturels, la province adopte les catégories du Dominion et des règlements destinés à les imposer, puis elle donne aux classificateurs et aux inspecteurs fédéraux la qualité de fonctionnaires provinciaux

identiques et les charge d'appliquer les mesures provinciales aussi bien que les mesures fédérales.⁵⁶ Le succès de cette méthode tient à une collaboration étroite et soutenue. Toute revision nécessaire des règlements ou de la définition des classes doit être faite à la fois par les autorités provinciales et fédérales intéressées. Il faut qu'elles puissent s'entendre quant à la nécessité et à la nature exacte du changement. En outre, les classificateurs et les inspecteurs relèvent actuellement de deux autorités, le ministère fédéral et le ministère provincial intéressés. Il est évident qu'on a l'intention de laisser l'initiative des mesures relatives au classement et leur application en général au Dominion, et c'est ainsi que l'on a agi depuis le peu de temps que cette méthode est en vigueur. Cependant, on finira par découvrir que l'application de mesures législatives provinciales par des fonctionnaires qui reçoivent toutes leurs instructions d'Ottawa constitue une violation des principes du gouvernement responsable. La communauté dans l'administration deviendra alors effective de fait aussi bien que de forme.⁵⁷

Jusqu'à présent les mesures appliquées conjointement par le Dominion et une province n'ont pas été d'une grande importance ou d'une longue durée au Canada. Toutefois, comme on l'a déjà fait remarquer, le présent partage des pouvoirs législatifs et la tendance actuelle vers une plus grande régie gouvernementale nous conduisent rapidement dans cette voie. Bien qu'aucune expérience directe au Canada ne nous permette de juger de son efficacité probable, nous pouvons recourir à une expérience de vingt années dans le domaine des subventions conditionnelles au Canada. Nous avons déjà signalé que le Dominion cherche à s'assurer que les subventions conditionnelles accordées en vue d'aider les provinces à fournir certains services sont bien affectées aux services qui ont motivé la subvention, en exerçant une surveillance sur l'administration provinciale. Cette méthode comporte une forme de collaboration qui se rapproche de l'administration commune et pose la plus grande partie des problèmes qui en découlent. Avant d'étudier le mode de fonctionnement des subventions conditionnelles au Canada, il importe de faire certaines observations générales qui portent sur tous les efforts de collaboration tentés par des gouvernements dans le domaine de l'administration.

Il est évident que le manque d'entente de la part des autorités fédérales et provinciales dans des entreprises coopératives de cette nature aura des effets désastreux sur l'administration.

⁵⁴ *Rex v. Zaslavsky*, [1935] 3 D.L.R. 788.

⁵⁵ Voir sur l'étendue et la nature de ces plans de collaboration l'Appendice 7, J. A. Corry, *Difficultés inhérentes au partage des pouvoirs*, pp. 14-17.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 21-22.

⁵⁷ Quelques-unes des difficultés que cette méthode pourra susciter sont exposées dans Corry, *op. cit.*, pp. 24-31.

Le but de toute administration, qu'il s'agisse de services de l'Etat ou d'entreprises privées, est d'arriver à des résultats, d'unir les efforts du personnel en vue des objectifs arrêtés à l'avance. L'une des principales différences entre un gouvernement et une entreprise commerciale c'est qu'on arrête les buts et le programme du gouvernement, du moins dans les états démocratiques, à la suite de négociations et de compromis entre les divers intérêts en cause. Cependant, lorsqu'un programme est arrêté, c'est une maxime de toute bonne administration que la multitude des avis quant aux meilleurs moyens de le mener à bonne fin ne devrait pas entraver les efforts réunis de ceux qui cherchent à atteindre ce but.

Dans les affaires on obtient cette unité d'effort en confiant la responsabilité de l'ensemble de l'administration à un seul chef. La constitution des Etats-Unis vise à atteindre le même résultat en confiant toute l'autorité exécutive au président. Pour ce qui est du régime de la responsabilité ministérielle, les conventions qui nécessitent l'unanimité et qui imposent la responsabilité collective visent à assurer une coordination semblable de toutes les mesures administratives.

Lorsque le Dominion et les provinces collaborent à l'exécution d'un même programme, il n'y a pas d'autorité unique qui puisse imposer sa volonté et décider des mesures à prendre au jour le jour afin d'atteindre la fin visée.

Le Dominion et les provinces ont des pouvoirs exclusifs dans la sphère desquels aucun ne saurait l'emporter sur les autres. Afin de maintenir l'union et l'harmonie dans l'administration il faut que les gouvernements fédéral et provinciaux arrêtent d'un commun accord les meilleurs moyens d'y arriver. Or, cette entente doit se faire sans délai et sans que de graves compromis affaiblissent la vigueur des mesures employées.

On peut fort bien obtenir d'une assemblée législative qu'à un certain moment elle délègue une partie de ses pouvoirs. Dès qu'elle a définitivement posé cet acte, il n'est pas probable qu'elle revienne sur sa décision tant que l'autorité à laquelle elle a ainsi délégué son pouvoir lui donnera satisfaction. Il est plus difficile, cependant, de maintenir, de jour en jour, l'accord le plus complet dans tous les petits détails de l'administration. Deux raisons principales nous portent à croire que cette harmonie sera probablement brisée de temps à autre.

Ce n'est pas leur faire un reproche que de dire que les fonctionnaires supérieurs de l'administration aiment en général à étendre la sphère de leur

autorité. Tout comme les autres, le fonctionnaire énergique doit traduire sa personnalité dans ses œuvres. Il doit chercher à établir le bien-fondé de ses idées en les mettant en pratique et, ainsi, faire ses preuves auprès de ses supérieurs. Il est tout naturel, cependant, qu'il tienne à ce qu'on reconnaisse les heureux résultats de son administration. Voilà pourquoi il ne peut accepter les méthodes et les coutumes qu'il croit lui être préjudiciables. Il est dans l'ordre des choses que certains éléments fassent naître de la rivalité entre les employés supérieurs du Dominion et ceux des provinces qui collaborent à une administration en commun. Il suffit, pour faire naître le désaccord, de divergences d'opinions sincères et absolument dénuées de toute ambition personnelle. Tôt ou tard, l'incompatibilité d'idées, d'ambitions produira des divergences d'opinions dans l'administration. Ces rivalités et ces divergences ont déjà, en plusieurs occasions, nui à la collaboration entre le Dominion et les provinces. Elles existent aussi entre les fonctionnaires supérieurs d'un même service administratif où seule l'unité de direction dont jouit le cabinet peut empêcher ces obstacles de nuire à l'administration. Les employés supérieurs justifient leur existence en disant que le succès de la collaboration du Dominion et des provinces dans l'administration dépend entièrement des "personnalités".⁵⁹

En deuxième lieu, dans une administration en commun les fonctionnaires du ministère provincial en cause sont comptables, par l'entremise du ministre, à l'assemblée législative, alors que le ministère fédéral relève, de son côté, du parlement. La politique et l'administration sont étroitement unies par le régime de la responsabilité ministérielle. Le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'une des provinces, on le sait bien, peuvent ne pas s'accorder sur la politique à suivre. Il arrive même que de véritables conflits d'intérêts surgissent entre le Dominion dans l'ensemble et une ou plusieurs provinces. Et puis, lorsque l'exécution du programme administratif porte atteinte aux intérêts des particuliers ou des groupes, ces derniers ne manquent pas de s'en plaindre au gouvernement alors au pouvoir. Ainsi donc le gouvernement se voit souvent dans l'obligation d'intervenir dans l'administration, pour des causes d'ordre politique. En conséquence, l'administration en commun pourra se trouver aux prises à des conflits politiques. Lorsque les hommes politiques du domaine fédéral et de l'arène provinciale s'occupent de l'administration, il existe un danger constant que le désaccord entre le Domi-

⁵⁹ Voir Corry, *op. cit.*, pp. 10-11.

nion et les provinces, pour des motifs politiques, passe dans la sphère de l'administration en commun.⁶⁰

Il n'y a pas lieu de critiquer les divergences d'opinions politiques entre le Dominion et une province en particulier. Il incombe à l'assemblée législative et au gouvernement d'une province de servir les intérêts de la province de leur mieux, tout comme il est du devoir du parlement et du gouvernement du Dominion de favoriser ce qu'ils croient être l'intérêt national. On peut difficilement éviter ces conflits apparents d'intérêts. On doit, cependant, vider la question dans l'arène politique et non se laisser aller à reprendre la lutte dans la sphère de l'administration dont la vigueur et l'efficacité en souffriront.

Les Etats-Unis ne connaissent pas la responsabilité ministérielle et les membres de la législature ne peuvent pas intervenir dans l'administration quotidienne des affaires publiques. Le service administratif s'en trouve donc, dans une large mesure, à l'abri des influences politiques. En conséquence, la mise à exécution en commun de projets par le gouvernement fédéral et par les gouvernements des états échappe à l'une des graves difficultés auxquelles elle se heurte au Canada. Il est donc dangereux d'invoquer dans ce domaine l'exemple des Etats-Unis.

Ces considérations de portée générale ne s'appliquent pas au même degré à tous les genres d'action en commun. Dans les fonctions qui peuvent en grande partie se ramener à un certain nombre d'opérations courantes et dans lesquelles on n'est pas sans cesse aux prises avec de nouvelles situations et de nouveaux problèmes, le danger qu'offrent les divergences d'opinions des fonctionnaires supérieurs est beaucoup moindre. Il en est de même des agissements qui consistent principalement dans l'application de normes scientifiques. En une certaine mesure, la discipline de la science remplace la discipline imposée par un supérieur unique. Or, le caractère complexe des problèmes qui se posent tend à soustraire ces fonctions à l'influence des différends politiques des provinces et du Dominion.

Restriction des subventions conditionnelles

Dans l'ensemble, cependant, ces considérations d'ordre général laissent entendre que l'administration en commun par le Dominion et les provinces ne donnera probablement pas d'heureux résultats. Le relevé historique de la gestion des subventions conditionnelles au Canada nous amène à la même

conclusion. Depuis 1912, le gouvernement fédéral a accordé les subventions aux provinces pour des fins déterminées dans certaines circonstances particulières. Les allocations destinées à l'enseignement agricole, l'aménagement des routes, l'enseignement technique et à la lutte contre les maladies vénériennes ayant pris fin n'ont pas été renouvelées. On accorde encore des subventions pour les bureaux de placement, pour la pension de vieillesse et pour le soulagement du chômage. Les services ainsi assistés sont, en chaque cas et aux termes de la constitution, du ressort des provinces, de sorte qu'ils sont en principe administrés par elles. Comme on l'a déjà dit, le Dominion consent à aider financièrement un service provincial pourvu que la province dépense à cet effet des sommes équivalentes ou spécifiées et maintienne le service à une certaine norme. Ainsi il faut que le Dominion et la province s'entendent sur la norme et sur les moyens de l'atteindre. La convention est incorporée dans une série de règlements qui doivent régir l'administration, et la demande d'aide financière de la province au Dominion dépend de l'observance de ces règlements. Désireux d'assurer une application soignée et une observance sérieuse de la réglementation le gouvernement fédéral vérifie les dépenses provinciales relatives au service assisté et, quand c'est possible, juge du respect accordé à la norme, au moyen de surveillance et d'inspection.⁶¹

Cette administration est, en un sens, conjointe. Les vérificateurs et les inspecteurs du Dominion vérifient les comptes provinciaux et les actes des fonctionnaires de la province, tandis que ces derniers sont tenus d'obtenir l'approbation des fonctionnaires fédéraux pour éviter toute interruption dans les paiements de la subvention fédérale. Tout désaccord entre les deux groupes de fonctionnaires intéressés cause des délais, de la confusion et diminue l'efficacité de l'administration. Nous sommes convaincus que, en somme, la gestion des services qui font l'objet de ces subventions conditionnelles n'a pas atteint le niveau d'une administration raisonnablement bonne, loin de là. Cet échec tient aux deux raisons fondamentales mentionnées ci-dessus dans la critique générale de l'administration conjointe.

Afin de décider si chaque versement en particulier s'est fait selon les stipulations applicables en l'espèce ou si la gestion provinciale atteint la norme convenue, il est nécessaire d'interpréter les règlements qui définissent les conditions auxquelles l'aide fédérale est accordée. Les fonctionnaires fé-

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 19-20, 36-37.

⁶¹ Voir dans Corry, *op. cit.*, pp. 29-38, un exposé relatif à l'administration des subventions conditionnelles.

déraux et provinciaux sont fréquemment en désaccord au sujet de la signification de ces règlements. Les règles d'ordre général ne sont jamais entièrement claires dans leur application à des cas particuliers et la plupart des désaccords constituent de sincères et honnêtes divergences d'opinions sur la manière dont le service devrait s'exécuter lorsque le règlement n'est pas absolument clair. Il est vrai que les désaccords ne surgissent que dans des cas assez restreints, mais puisqu'il n'existe pas d'autorité supérieure et unique qui puisse y mettre fin, ils suffisent à causer des délais et sont de nature à engendrer des frictions s'étendant à toute l'administration, d'où, en général, abaissement de l'efficacité.

La difficulté est que, dans nombre des services assistés par les subventions conditionnelles, il est impossible de trouver une norme bien définie à laquelle on pourrait se rapporter pour juger des résultats. Il est difficile de découvrir des critères réellement objectifs dans le domaine humain, et quand la norme ne peut s'appliquer automatiquement, il s'ensuit des divergences d'opinions.⁶² Il est inévitable que les vérificateurs et les inspecteurs fédéraux s'intéressent tout d'abord à protéger le Trésor du Dominion, alors que les fonctionnaires provinciaux affectés à l'administration active du service s'assurent qu'il réalise les fins pour lesquelles il a été institué. Lorsqu'il se présente une différence d'opinion, cette divergence concernant les intérêts en jeu et les buts à atteindre est cause de désaccords.

Les fonctionnaires fédéraux ne peuvent à vrai dire insister sur leur interprétation des règlements jusqu'au point de donner des ordres aux fonctionnaires provinciaux chargés de l'exécution même du service. Ces derniers doivent recevoir leurs instructions du gouvernement provincial et non pas des vérificateurs et inspecteurs du Dominion. Ainsi les désaccords sont référés à de plus hauts fonctionnaires et à des ministres à Ottawa et dans les capitales provinciales et des questions d'administration deviennent, entre les gouvernements, l'objet de négociations diplomatiques dont le règlement comporte de longs retards.⁶³

Lorsque des questions d'ordre administratif atteignent le niveau politique, elles tendent à se mêler à des problèmes politiques et à être traitées comme telles. Aujourd'hui, les programmes d'action du Dominion et des provinces empiètent les uns sur les autres à plusieurs égards. Lorsque, cela s'étant produit, des désaccords prononcés surgissent entre le Dominion et une province, il y a grand danger

que les difficultés d'une administration conjointe s'accroissent. L'intrusion de la politique dans l'administration est toujours regrettable, mais elle l'est doublement quand un même service subit l'ingérence politique dans le domaine et fédéral et provincial.

En faisant observer d'une manière générale les difficultés de l'administration de subventions conditionnelles, on s'expose à créer de fausses impressions. On doit insister sur le fait que les exaspérations notées n'existent pas dans toutes les provinces ni en tout temps. Si tel était le cas, les subventions conditionnelles n'eussent jamais survécu. Mais le fait se produit assez fréquemment pour causer des pertes, des frictions et des délais. De plus, elles ne sont pas attribuables à la malice de fonctionnaires ou d'hommes politiques. Le régime fédéral de gouvernement a été conçu précisément par suite du manque de complète identité des intérêts entre le tout et les parties constituantes. Là où des différences d'intérêt existent, elles se manifestent simplement à cause des fonctionnaires et des hommes politiques faisant leur devoir. Si ces divergences d'opinions se font sentir dans la sphère d'une activité commune, elles ont inévitablement un effet préjudiciable.

Ceux qui favorisent les subventions conditionnelles comme moyen de surmonter les difficultés constitutionnelles n'ignorent pas l'objection, souvent présentée, que les gouvernements qui dépensent les deniers publics devraient être munis de la pleine responsabilité de la perception. Ils soutiennent que deux causes concourent à écarter cette objection et à assurer un empire suffisant sur l'administration provinciale. D'abord, la subvention vise un but particulier que le Dominion peut définir avec exactitude. Puis, grâce à la surveillance et à l'inspection, il est en mesure de déterminer si l'administration provinciale se soumet aux conditions de la subvention. Sinon, la subvention peut faire l'objet d'une réduction à titre de sanction et d'avertissement pour l'avenir. Deuxièmement, si cette sanction n'est pas efficace, toute la subvention peut être retenue jusqu'à ce qu'il ait été remédié aux erreurs.

Cet argument ignore certaines difficultés tenaces. En premier lieu, nous avons déjà fait observer que dans plusieurs des services assistés par des subventions fédérales il est impossible d'imaginer des normes exactes pour s'assurer de leur application. Les opinions diffèrent sur les conditions qui peuvent donner droit à une subvention et des différends prennent naissance. Il arrive que les vérificateurs fédéraux refusent d'approuver telle ou telle dépense provinciale, sous prétexte que les règlements ne l'autorisent pas. Attendu qu'il y a, règle générale, matière

⁶² *Ibid.*, pp. 32-34.

⁶³ *Ibid.*, p. 34.

à contestation, la province d'ordinaire ne se soumet pas à cette décision. S'élevant contre une désapprobation qu'elle tient pour injuste, la province se sent le droit de faire pression sur le Dominion. Comme elle dirige à elle seule l'administration, elle peut recourir à toutes sortes d'expédients pour embarrasser ou malmener le Dominion. Le gouvernement fédéral doit donc user de la plus grande prudence et ne désapprouver les dépenses que dans les cas les plus flagrants, nécessairement rares.⁶⁴

La plupart du temps, toutefois, la vérification que le fédéral fait des dépenses provinciales ne peut descendre à la racine même de l'opération. Il faudrait, pour établir librement la convenance de toute affectation provinciale en faveur d'une entreprise assistée, doubler l'effectif sur place des employés provinciaux, ce qui, il va de soi, est impossible. Les vérificateurs fédéraux doivent généralement se contenter de l'examen des documents et des pièces justificatives aux dossiers. Parfois des examens d'épreuve ont lieu dans des cas types ou à propos des plaintes d'abus criants. Sans vouloir laisser entendre qu'il y aurait lieu de s'assurer de l'honnêteté de l'administration provinciale, nous pensons, toutefois, qu'il peut se présenter des cas où sa vigilance sur les initiatives assistées ne s'exerce aussi rigoureusement que si la province elle-même avait prélevé les fonds qu'elle y a affectés. A tout événement, la vérification et la surveillance du Dominion ne sauraient descendre jusqu'à la racine même de ces initiatives.⁶⁵

Ensuite, le Dominion ne pourrait exercer que bien rarement, dans la pratique, son droit de retirer l'octroi à une province qui ne règle pas son administration sur les conditions que comporte l'octroi. Le gouvernement fédéral assiste certains services provinciaux parce qu'ils s'accomplissent dans le sens d'intérêts nationaux majeurs. Le retrait d'une subvention pour donner une leçon à la province nuirait nécessairement à ces mêmes intérêts nationaux. En outre, il deviendrait très dangereux de prétendre qu'une administration provinciale est défectueuse au point de s'attirer la perte de l'assistance qu'elle

reçoit, et nulle administration fédérale ne pourrait évidemment formuler pareil reproche à un gouvernement provincial de la même nuance politique qu'elle-même. Le gouvernement du Dominion n'oserait que rarement, aussi, supprimer ses subventions à une administration provinciale de couleur politique différente à cause des répercussions qui se feraient sentir dans la province en cause.⁶⁶

Le Dominion doit ainsi beaucoup hésiter avant de supprimer aucune subvention. Les provinces s'en rendent compte, et les menaces à cet effet ne les inquiètent guère. Le pouvoir de suppression d'une subvention ne constitue pas une sanction efficace, sauf dans les cas d'abus criants. L'expérience démontre que lorsque de tels abus se sont révélés, la province intéressée s'est empressée d'y apporter remède. Dans les cas ordinaires, beaucoup plus nombreux, où des divergences d'opinion honnêtes et raisonnables nuisent à l'administration, le retrait d'une subvention, en vue de faire disparaître ces divergences, est hors de question.

Nous sommes convaincus, pour ces raisons, que le régime de la subvention conditionnelle pour des fins durables, tel qu'il fonctionne dans l'économie canadienne constitue en principe une méthode des moins satisfaisantes. On peut y recourir en des cas spéciaux et pour des fins limitées, comme on le verra ailleurs.⁶⁷ Mais elle nous paraît la plupart du temps plus coûteuse que si un seul gouvernement commanditait le service en cause. Elle multiplie indubitablement les retards et provoque périodiquement des sujets de dispute entre le Dominion et les provinces.

L'histoire des subventions conditionnelles nous porte à nous demander si l'administration commune des services, par le Dominion et une province, constitue jamais un moyen efficace de surmonter les difficultés d'ordre constitutionnel. Lorsque la compétence législative sur un sujet donné est partagée, il faut ordinairement souhaiter que ces pouvoirs soient centralisés dans une administration unique, si l'on veut obtenir l'unité dans l'administration.

⁶⁴ Voir Corry, *op. cit.*, pp. 35-36.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 30-32.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 35-36.

⁶⁷ Voir Volume II, Partie A, c. I et III; Partie B, c. V.

INDEX

Un index est en voie de préparation pour le Volume I. On pourra se le procurer gratuitement, dès qu'il sera disponible, en s'adressant à l'Imprimeur du Roi.

LISTE DES ÉTUDES

Imprimées

APPENDICE 1 — Résumé des statistiques des finances publiques du Dominion et des provinces

- A — Dominion du Canada — Etat comparatif des finances publiques
 - B — Ile du Prince-Edouard — Etat comparatif des finances publiques
 - C — Nouvelle-Ecosse — Etat comparatif des finances publiques
 - D — Nouveau-Brunswick — Etat comparatif des finances publiques
 - E — Québec — Etat comparatif des finances publiques
 - F — Ontario — Etat comparatif des finances publiques
 - G — Manitoba — Etat comparatif des finances publiques
 - H — Saskatchewan — Etat comparatif des finances publiques
 - J — Alberta — Etat comparatif des finances publiques
 - K — Colombie-Britannique — Etat comparatif des finances publiques
- “ 2 — D. G. Creighton, L'Amérique britannique du Nord à l'époque de la Confédération.
- “ 3 — W. A. Mackintosh, Le fondement économique des relations entre le Dominion et les provinces.
- “ 4 — D. C. MacGregor,
J. B. Rutherford,
G. E. Britnell,
J. J. Deutsch, Revenu national.
- “ 5 — Esdras Minville, La législation ouvrière et le régime social dans la province de Québec.
- “ 6 — A. E. Grauer, Assistance publique et assurance.
- “ 7 — J. A. Corry, Difficultés inhérentes au partage des pouvoirs.
- “ 8 — L. M. Gouin et
Brooke Claxton, Expédients constitutionnels adoptés par le Dominion et les provinces.

Polycopiées

- J. A. Corry, L'expansion des pouvoirs administratifs depuis la Confédération.
- A. E. Grauer, Législation ouvrière.
Hygiène publique.
Logement.
- Stewart Bates, Histoire financière des gouvernements canadiens.
- H. C. Goldenberg, Finances municipales au Canada.
- F. A. Knox, Politique monétaire du Canada, 1929-1934.
- W. J. Waines, Perspectives de peuplement des Prairies.
- S. A. Saunders, Histoire économique des provinces Maritimes.
- W. Eggleston et
C. T. Kraft, Subventions et allocations du Dominion aux provinces.
- R. A. C. Henry et
ses associés, Tarifs-marchandises des chemins de fer au Canada.