

LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE
DU GOUVERNEMENT FEDERAL (1920-1950)

Thèse présentée à l'Ecole des Gradués de
l'Université d'Ottawa par l'intermédiaire
de l'Ecole des Sciences politiques et
économiques en vue de l'obtention de la
maîtrise ès-arts en sciences économiques.



Ottawa, Canada 1951

UMI Number: EC56040

INFORMATION TO USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleed-through, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.

UMI[®]

UMI Microform EC56040
Copyright 2011 by ProQuest LLC
All rights reserved. This microform edition is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.

ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

RECONNAISSANCE

Cette thèse a été préparée sous la direction du révérend Père Florent Brault, O.M.I. et nous le remercions sincèrement de sa bienveillante collaboration.

TABLE DES MATIERES

Chapitre	page
INTRODUCTION	vii
1. Le problème	vii
2. Son importance	vii
3. Organisation des chapitres	viii
4. Procédure	viii
I.- POLITIQUE ECONOMIQUE D'APRES-GUERRE 1920-1930. . .	1
1. Conditions économiques et politiques	1
2. Budget équilibré	4
3. Allègement des impôts	9
4. Conclusion	12
II.- DEPRESSION ET REPRISE ECONOMIQUE 1930-1939.	14
1. Situation	14
2. Budget courant équilibré 1930-1935	15
3. Budget total équilibré 1935-1939	27
4. Politique des dépenses	30
5. Politique d'impôts	38
6. Politique tarifaire	45
7. Politique monétaire	47
8. Conclusion	51
III.- LA SECONDE GRANDE-GUERRE MONDIALE 1939-1945.	53
1. Politique de dépenses	53
2. Objectifs de la politique de guerre	54
3. Politique de paiement au fur et à mesure	56
4. Politique d'emprunt public	70
5. Politique d'impôts	74
6. Politique monétaire	78
7. Conclusion	80
IV.- PERIODE D'APRES-GUERRE 1945-1950.	82
1. Situation	82
2. Le plein emploi	83
3. Objectif anti-inflationnaire	90
4. Politique anti-cyclique	94
CONCLUSION	98
BIBLIOGRAPHIE	109

LISTE DES TABLEAUX

Tableau	page
I.- Diminution des dépenses imputables aux fonds consolidés de 1921-25	7
II.- Diminution de la dette nationale du Canada de 1924 à 1930	8
III.- Le budget courant du Gouvernement fédéral canadien 1932-1935	21
IV.- Evolution des dépenses fédérales de chômage au Canada 1937-1939	27
V.- La contribution du Fédéral aux travaux publics et à l'assistance directe des provinces au Canada	34
VI.- Entreprises fédérales de travaux publics au Canada 1935-1938	38
VII.- Impôts de l'Etat fédéral canadien en 1930 et 1937	41
VIII.- Structure de l'impôt fédéral canadien en 1929-1933-1938	42
IX.- Evolution du taux d'intérêt de la dette canadienne portant intérêt de 1930-1939.	50
X.- Hausse dans le rendement des impôts durant la guerre au Canada, aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne	66
XI.- Proportion des dépenses du gouvernement canadien payées par les taxes durant la guerre	67
XII.- Proportion des dépenses du gouvernement anglais payées par les taxes durant la guerre	67
XIII.- Pourcentage du revenu national imposé par le Fédéral au Canada de 1939 à 1944	68
XIV.- Evolution de la structure d'impôt du Canada de 1939-1945	77

LISTE DES TABLEAUX

Tableau		page
XV.-	Taux d'intérêt moyen sur la dette fédérale canadienne portant intérêt . .	79
XVI.-	Evolution du coût de la dette et de la dette au Canada 1939-1945	80
XVII.-	La dette nette du Canada de 1947-1948 . .	93

INTRODUCTION

1. Le problème

Sous l'effet de la dépression et de la guerre, la théorie de la politique économique s'est développée à grands pas. Il y a vingt ans une politique économique d'impôts, de dépenses et d'intérêt en fonction des facteurs du revenu national, du niveau de production et d'emploi était pratiquement inconnue. Excepté en période de guerre, la politique économique se limitait à un minimum de dépenses nécessaires, à payer les déboursés par l'impôt et enfin un minimum de dette nationale. Le but de cette recherche est de dégager l'évolution des objectifs de la politique économique et de décrire les moyens utilisés pour les atteindre et d'en apprécier la mesure de leur succès. Ce n'est pas d'apprécier, ni de juger ces objectifs et mesures in se, ni de souligner certains conflits avec les valeurs sociales, tel le conflit de la liberté individuelle aux prises avec la direction de la main-d'oeuvre.

2. Importance du problème

Jadis les objectifs et mesures de la politique économique étaient considérés in se et rejetés en bloc à priori. Aujourd'hui, ils sont appréciés en fonction de certaines fins optima: la maximation de la production et de la distribution ~~du~~ du revenu national. Les impôts, directs ou indirects, les

dépenses, le budget équilibré, les mesures monétaires ne sont plus des principes immuables de politique économique mais plutôt des moyens ou fonctions ordonnés à une fin. Et leurs valeurs reposent dans leur efficacité optimum d'atteindre et de réaliser cette fin.

3. Organisation des chapitres

La division des chapitres s'inspire de l'évolution des méthodes et politiques économiques.

4. Procédure

Nous avons l'intention, à l'aide des discours sur le budget, de l'histoire de la politique économique canadienne, du rapport de la commission royale de rechercher les principaux objectifs de notre politique économique. Nous analysons les principaux moyens, impôts et dépenses, choisis par le gouvernement pour atteindre ces objectifs et nous en apprécions la mesure de succès.

CHAPITRE I

POLITIQUE D'APRES-GUERRE 1920-1930

1. Conditions économiques et politiques.

La première grande guerre marque le tournant principal dans l'histoire de la politique économique canadienne. Depuis la Confédération, la politique économique de l'Etat fédéral était positivement dirigée vers ce but essentiel: le développement extensif de l'économie canadienne. Mais depuis 1920, il a adopté des objectifs économiques plutôt passifs, lesquels lui étaient imposés par les conditions économiques et politiques de l'après-guerre. En 1920, la base de notre système d'impôt était plus vaste qu'avant la guerre. Cependant, le gouvernement était aux prises à des sérieuses difficultés, telles certaines dépenses incontrôlables considérables. La dette nette depuis 1913 s'était haussée de ~~314~~² 314,301,625 à 2,340,878,000, imposant ainsi un intérêt annuel de 139,551,320¹. Le service de la dette, le coût des pensions et les subsides aux transports constituaient trente-huit pour cent des dépenses en 1913, comparé à soixante-cinq en 1921².

¹ Annuaire du Canada, 1933, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1933, p. 857.

² S. Bates, Histoire financière des gouvernements canadiens. Etude préparée pour la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces. Ottawa, Imprimeur du Roi, 1939, p. 321.

La proportion croissante des revenus de l'Etat consacrés aux dépenses inélastiques invita plutôt le Gouvernement à attendre de meilleures conditions économiques qui lui permettraient de hausser ses revenus et l'aideraient ainsi à réduire sa dette.

L'effort de guerre du pays, les engagements relatifs aux chemins de fer nationaux, le gonflement rapide des dettes contractées par le Fédéral ont prodigieusement accru les frais fixes de l'Etat et s'avérèrent des facteurs de rigidité dans la structure des dépenses³. Le fait que l'économie canadienne avait atteint un sommet dans son développement extensif contribua à la politique d'attente du Fédéral. Avant la guerre ces entreprises constituaient le principal moyen d'encourager l'expansion régionale et nationale. Après la guerre, il ne parut pas opportun de continuer cette conduite. La situation économique d'après-guerre et la nature instable du commerce international exigeaient plutôt un redressement de la vie économique du pays. Non pas tant l'extension de frontières et l'exploitation de nouvelles ressources que la recherche de méthodes pouvant augmenter l'utilisation de ressources déjà mises en valeur ou permettant d'obtenir de

3 Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces. Recommandations V. II Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940, p. 210.

nouvelles denrées et de nouvelles qualités de produits et des méthodes de fabrication plus intensives applicables à nos matières premières⁴. L'ouverture de l'Ouest canadien étant un fait accompli et déjà engagé dans un vaste programme de dépenses nécessaires le Dominion se croyait tenu à la circonspection avant de se hasarder dans une politique économique dynamique et coûteuse.

Le Dominion, dans le passé, avait pu réaliser avec vigueur certaines politiques d'envergure nationale qui avaient favorisé l'intégration de la nation; toutes les régions s'intéressant également à leurs résultats. Tandis que ces mesures perdaient une partie de leur pouvoir d'unification, l'accord nécessaire à une action politique et économique ferme et efficace de la part de l'État fédéral devint plus difficile à réaliser. Dans de telles conditions, le Dominion, cherchant à réduire ses obligations existantes et désireux d'en éviter de nouvelles, était porté à attendre une ère de prospérité du commerce extérieur qui viendrait accroître le revenu national du Canada et encourager le développement intensif si nécessaire⁵, et laissa l'initiative

4 S. Bates, op. cit., p. 8

5 S. Bates, op. cit., p. 9

aux provinces⁶.

2. Budget équilibré

La politique fiscale de cette décade offre un exemple typique de la théorie classique des finances publiques. Cette politique, telle qu'expliquée dans plusieurs déclarations du ministre des finances, et ressortant des réalisations de l'Etat fédéral, consiste dans la poursuite du budget balancé ou équilibré. Les revenus doivent équilibrer les dépenses en toutes circonstances. L'année 1920 marqua la fin de l'inflation d'après-guerre. La liquidation du surplus de crédit international eut un effet immédiat et prononcé sur l'économie canadienne. Les prix du marché d'exportation subirent un fort déclin. Le revenu national baissa de 14% et le chômage du travail organisé haussa de 4.9 à 12.7⁷. Durant la récession de 1920-23 le gouvernement fédéral réexprima avec détermination, chaque année, sa politique du budget équilibré. "Notre devoir, déclara le ministre Drayton, aujourd'hui n'est pas seulement de gouverner le pays sans augmenter la dette nationale"⁸. En 1921, il précisa davan-

⁶ Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces. vol. 1, Canada 1867-1939, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940, p. 120.

⁷ Ibid, p. 114

⁸ H.S. Drayton, Discours sur le budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mai 1920, p. 4.

tage le sens de sa politique en disant: "La politique fiscale du gouvernement consiste dans le paiement de nos dépenses courantes, dépenses de capitalisation incluse, par les revenus courants".⁹

Il se montra beaucoup agressif en 1922, en effet il s'exclama: "Si nous ne pouvons réduire notre dette, faisons au moins tout en notre pouvoir pour ne pas l'augmenter. Nous devrions essayer d'équilibrer notre budget, c'est-à-dire payer nos dépenses de toutes espèces. Ayons constamment cette ambition en vue et dirigeons tous nos efforts vers ce but".¹⁰

Ces déclarations furent suivies d'imposition de nouvelles taxes. En 1921, le taux de la taxe de vente fut haussé. Des droits furent imposés sur les vins; les droits d'accise sur les spiritueux furent substantiellement augmentés. En 1922, souscrivant à la doctrine "qu'un impôt raisonnable rapporte plus qu'un impôt très élevé"¹¹, le ministre des finances imposa une série de hausses modérées de taxes dont 10 cents le gallon sur les liqueurs douces, 12.5 cents le gallon sur la bière, une hausse d'accise de \$6.00 à \$7.50 le mille cigarettes et une augmentation des taux des timbres de chèques.

9 H.S. Drayton, Discours sur le budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mai 1921, p. 9.

10 W.S. Fielding, Discours sur le budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mai 1922, p. 7.

11 Ibid, p. 46.

Les recettes de ces nouveaux taux et impôts, cependant, ne devaient point permettre au Gouvernement d'équilibrer son budget. Mais le ministre prétendit que l'impôt était à son optimum, le point de saturation étant atteint.¹² Après cet effort sérieux, quoique sans succès de balancer le budget, il pouvait déclarer à la Chambre des Communes: "Mais en présentant ce budget à la Chambre, nous avons demandé au pays autant qu'il peut raisonnablement donner, on reconnaîtra que ce budget est un effort sérieux pour faire face à nos obligations"¹³. Un effort sérieux, en effet, mais sans succès car le déficit se chiffra à 50 millions¹⁴. Dans le but d'équilibrer le budget à tout prix, la politique de l'impôt optimum fut complétée de mesures de dépenses minima. Le ministre fit un appel pressant afin de couper les dépenses: "j'ai, dit-il, à soumettre deux réflexions d'importance primordiale. La première c'est la nécessité intense et véritable de l'épargne"¹⁵.

De 1921 à 1925, les dépenses imputables aux fonds consolidés subirent un déclin constant et rapide de 117%, malgré une proportion considérable de dépenses incontrôlables, comme l'indique le tableau suivant:

12 Ibid, p. 50

13 Loc. cit.

14 W.S. Fielding, Discours sur le budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mai 1923, p. 4.

15 Loc. cit.

TABLEAU I

Diminution des dépenses imputables aux fonds consolidés de 1921-25 au Canada¹⁶

<u>années</u>	<u>dépenses</u>
1921	361,118,145
1922	347,560,691
1923	332,293,732
1924	324,813,198
1925	318,891,901

En 1923, les convictions du ministre demeurèrent les mêmes. Malgré la perspective d'un autre déficit, il se refusa d'imposer un nouveau fardeau aux contribuables car, dit-il, "les contribuables sont aujourd'hui grevés d'assez lourds impôts fédéraux, provinciaux et municipaux et il me répugne de les accabl~~er~~^{er} davantage"¹⁷.

La seule consolation qu'il put offrir à la Chambre fut un déficit déclinant chaque année. Cependant, avec la période de prospérité de 1924-1930, le Gouvernement va inaugurer une politique de surplus budgétaire et de réduction de

¹⁶ Annuaire du Canada, 1926, Ottawa

¹⁷ W.S. Fielding, op. cit., p. 5

la dette nationale. La dette nette sera réduite de 276 millions de 1924 à 1930.

TABLEAU II

Diminution de la dette nette nationale
du Canada de 1924 à 1930¹⁸

<u>années</u>	<u>diminution de la dette</u>
1924	35,993,594
1925	345,589
1926	27,706,587
1927	41,896,729
1928	50,984,137
1929	71,345,528
1930	47,740,741

Trois facteurs expliquent les difficultés du Fédéral à racheter davantage la dette nationale: les dépenses attribuables directement à la guerre étaient assez substantielles, 163 millions ou 9 millions de plus que les revenus spéciaux de guerre. De plus le taux élevé d'intérêt 5%¹⁹ de la dette publique rendait le service de la dette très onéreux. Enfin, le Gouvernement, ayant adopté aussi la politique de réduire

¹⁸ Annuaire du Canada, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1933, p. 857.

¹⁹ S. Bates, op. cit., p. 15

le fardeau de l'impôt, fut handicapé dans son objectif de surplus budgétaire.

3. Allègement des impôts

L'objectif de réduire le fardeau d'impôts, le troisième de cette période, semble, à première vue, en contradiction avec les objectifs précédents, car plus le fardeau d'impôts diminue moins la dette nette décroît. Cependant, ces deux objectifs sont des ^ℓcontrôla_{ir}es logiques du postulat de la théorie économique classique selon lequel les activités économiques tendent automatiquement au plein emploi des facteurs de production. Donc l'Etat doit limiter sa politique et intervention économique au strict nécessaire et réduire ses impôts et dépenses au minima. Déjà en 1923, aux premiers signes de reprise, le ministre des finances déclara devant la Chambre: "Nous nous proposons de réduire considérablement le tarif douanier et les droits d'accise"²⁰.

Cependant, cette réduction fut accordée, non dans le but de diminuer les revenus du Gouvernement, au contraire, mais plutôt grâce à une hausse de revenu national avec l'espérance de recettes égales²¹. Jusqu'en 1930, la politique de réduction du fardeau des impôts fut primée. Dès 1926,

20 W.S. Fielding, op. cit., p. 7

21 loc. cit.

le ministre des finances s'exclama: "Par bonheur notre situation financière et commerciale nous permet maintenant d'effectuer des réductions de l'impôt sur le revenu"²². L'objectif de cette mesure était, selon le ministre, "de rendre disponibles des montants considérables qui pourront être appliqués au développement du pays"²³. En 1927, la détermination du ministre se précisa: "D'après moi, dit-il, l'on doit s'appliquer à diminuer les impôts aussi vite que les recettes le permettront"²⁴. En cette année il y eut une réduction de 10% sur tous les impôts, plus une baisse de 20% sur la taxe de vente. En déterminant les critères de diminution, le Gouvernement poursuivit un objectif d'égalité de sacrifice en distribuant les bénéfices de réduction d'impôts également autant que possible ainsi que la structure des réductions d'impôts. D'ailleurs le ministre ne déclarait-il pas: "Cette année, comme par le passé, nous avons eu pour objectif, dans l'élaboration de ces diminutions, de dégrever chaque contribuable plutôt que d'alléger le fardeau de quelques groupes en particulier"²⁵.

En 1928, il y eut de nouvelles réductions de taux d'impôts et cette fois, dans l'objectif d'encourager le

22 J.A. Roob, Discours sur le budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, avril 1926, p. 15

23 Loc. cit.

24 J.A. Roob, Discours sur le budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, février 1927, p. 11.

25 Ibid, p. 15

commerce. "Pour encourager davantage le commerce, pour soulager les contribuables et ces provinces où il existe un impôt provincial sur le revenu, c'est l'intention du Gouvernement fédéral de continuer à alléger graduellement le fardeau de l'impôt sur le revenu"²⁶.

A cette fin, le taux de l'impôt sur le revenu personnel fut réduit de 10%, l'impôt sur les corporations et sociétés par action réduit de 8%, enfin la taxe de vente coupée de 25%.

En 1929, le Canada atteignit le sommet de prospérité. Le ministre, M. Robb, en profita pour, non seulement réduire certains impôts, mais pour en abolir complètement.

En même temps, déclara-t-il, suivant la politique bien arrêtée du cabinet actuel, on proposa de nouveau d'importantes réductions d'impôts; c'est l'intention du Gouvernement, outre certains autres dégrèvements, d'abolir, autant que possible, ces impôts généralement appelés 'impôts vexatoires' et qui affectent le public ²⁷.

Le ministre répliqua aux critiques en affirmant que "le dégrèvement des impôts est sans doute une politique saine et à ce programme le Gouvernement actuel reste attaché"²⁸.

²⁶ J.A. Robb, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, février 1928, p. 14.

²⁷ J.A. Robb, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mars 1929, p. 18.

²⁸ Ibid, p. 19

Finalement en 1930, une réduction additionnelle de 50% de la taxe de vente fut proposée²⁹. Le budget de 1930 résume bien dans une déclaration ministérielle les objectifs économiques du Gouvernement dans la décade 1920-1930. "Les diminutions des impôts, avoua le ministre Dunning, ne sont qu'une autre étape dans la politique que le Gouvernement n'a cessé d'appliquer depuis quelques années, de réduire la dette publique et en même temps alléger le fardeau des impôts"³⁰.

4. Conclusion

Durant la période de récession et de prospérité d'après-guerre, les revenus et dépenses de l'Etat fédéral furent cycliques. L'ensemble cependant ne fait pas ressortir la caractéristique de la politique fédérale d'impôt durant cette période. Les taxes régressives, telles l'accise, la vente, fluctuèrent cycliquement. Tandis que les taxes progressives, telles que sur le revenu personnel, furent partiellement anti-cycliques. L'impôt sur le revenu demeurant assez stable durant toute la période, quoique les taux augmentèrent en 1929-1930.

Le changement dans la structure d'impôt dans cette période de prospérité fut tel qu'il contribua, sans doute, à

²⁹ C.A. Dunning, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mai 1930, p. 21

³⁰ Loc. cit.

pénaliser la consommation et à stimuler l'épargne et l'investissement. Cependant l'investissement ne peut s'accroître indéfiniment sans une hausse parallèle de la demande de biens de consommation. La politique d'impôt, dans cette période, semble avoir contribué à la dépression de 1930. La politique de dépenses dans l'ensemble suivit aussi le cycle. Les dépenses diminuèrent dans la période de 1921 à 1925 et haussèrent de 1926 à 1929, contribuant ainsi peut-être à l'inflation. Les dépenses d'investissements publics furent aussi cycliques, s'accroissant considérablement depuis 1926 pour atteindre un sommet en 1930. La politique budgétaire cependant dans son entité fut déflationnaire durant toute la période. Les surplus et baisses de déficit de la période sont éloquentes. La politique économique tant fiscale que des dépenses, fut cyclique. Cette période représente bien la réalisation de la théorie économique classique des finances publiques; l'objectif d'un budget équilibré en toutes circonstances, complété d'impôts maxima et des dépenses minimum en période de dépression et d'une fiscalité minimum doublée d'un surplus budgétaire nécessaire à une réduction de la dette nationale en prospérité. Toutefois une mesure semble départir de la théorie classique: au lieu de taxer la consommation plus lourdement que l'épargne, la tendance fut de distribuer le fardeau fiscal assez équitablement du moins quant aux réductions d'impôts.

DEPRESSION ET REPRISE ECONOMIQUE 1930-1940

1. Situation

L'effet de la dépression mondiale sur l'économie canadienne fut très violent, car pour un pays, comme le Canada, qui retirait le tiers de son revenu national des exportations des produits agricoles et des matières premières, les fluctuations économiques sont d'origine internationale et difficilement contrôlables. Quoique les facteurs principaux des fluctuations furent internationaux, le mécanisme d'oscillations fut prolongé par certaines faiblesses et lacunes de notre économie. Trente ans de prospérité et d'expansion économique avaient lié notre structure aux marchés extérieurs du papier journal, du blé et des minerais. La production de ces spécialités avait nécessité des larges investissements et immobilisations en transport, équipements et en pouvoirs hydro-électriques, contribuant ainsi largement à un coût fixe, rigide et élevé d'autant plus que le financement était en partie d'origine étrangère. Le problème fut, bien que dans le commerce domestique il est assez facile d'équilibrer jusqu'à un certain point les prix au coût de production, que dans le commerce d'exportation de spécialités, tels le blé et papier journal, notre contribution soit respectivement 40% et 65% des exportations mondiales, fut trop fractionnaire pour pouvoir influencer efficacement les prix. La structure des coûts

étant rigide et élevée, une chute rapide des prix eut pour effet de causer une rupture de l'équilibre entre les coûts de production et les prix, ce qui restreignit la mise à contribution ~~de la mise à contribution~~ de la main-d'oeuvre, du capital et des ressources naturelles à un niveau inférieur dans ces secteurs spécialisés. Ce déséquilibre des coûts et prix et la perspective de perte qu'il suscita, causèrent un arrêt des immobilisations allant même jusqu'aux désinvestissements. La baisse rapide du profit marginal dans certains secteurs vitaux mina la confiance économique et dégénéra en self defeating mechanism.

Le manque de contrôle monétaire au Canada, l'élasticité complète du système de crédit, due à l'abandon de l'étalon or en 1928, la fièvre spéculative américaine de 1928-1929 accélérèrent le boom des industries, de biens capitaux et aggravèrent le déséquilibre des coûts et prix, étant donné le processus de production déjà trop capitalisé. La rigidité des coûts et d'un long processus de production contribuèrent à répandre la dépression au Canada.

2. Budget courant équilibré 1930-1935

Une des caractéristiques de la période de dépression fut le fardeau financier imposé à l'Etat fédéral. La politique orthodoxe de la période précédente s'avérait impossible sinon utopique. La sévérité de la dépression, la vulnérabilité

de notre économie et enfin le problème du chômage prirent le Gouvernement au désespoir et l'engagèrent dans de fortes dépenses. Les revenus de l'Etat fédéral subissant un fort déclin, soit de 318,551,000 en 1930 à 254,319,000 en 1933¹ donc un tiers, il dût être obligé, afin de compenser cette baisse, de hausser ses impôts qu'il avait réduits dans la période précédente. Notre structure d'impôt se basant principalement sur les droits tarifaires, 50% des impôts en 1929 provenait des importations et n'ayant aucun contrôle sur le débit des importations, le Gouvernement ne pouvait facilement et rapidement ajuster ses revenus aux dépenses. Cette inélasticité dans notre structure d'impôt² se doublait d'une rigidité des dépenses gouvernementales. Le coût de la dette qui absorbait 38% des dépenses totales³ et dont la conversion à des taux moins élevés était difficile étant donné qu'une portion de 44% était détenue hors du Canada⁴, et les pensions de guerre constituaient des dépenses incontrôlables qui absorbaient 63% des dépenses globales⁵. Le Gouvernement, malgré

1 E.N. Rhodes, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, avril 1934, p. 9

2 Symposium. The liberal Way, Toronto, Dent & Sons, 1933, p. 42.

3 E.N. Rhodes, op. cit., p. 19

4 S. Bates, Histoire financière des gouvernements canadiens, Etude préparée pour la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, Ottawa, 1939, p. 15.

5 E.N. Rhodes, loc. cit.

une chute de 25 à 30% de ses revenus⁶, se devait de conserver ses services publics même sinon plus en dépenses. Enfin le fardeau des secours du chômage et les frais des déficits des chemins de fer nationaux s'apposèrent à la réduction des dépenses comme disait si bien le ministre des finances monsieur Dunning:

Toutefois il est évident que, à moins de supprimer les services essentiels, on a que peu d'occasion de contracter les dépenses. Les deux obstacles qui empêchent d'équilibrer le budget sont les frais de chômage y compris les travaux publics et le déficit des chemins de fer nationaux⁷.

Les dépenses de l'Etat étant des coûts fixes, il se départit de sa politique traditionnelle et orthodoxe du budget équilibré. Il y substitua plutôt l'équilibre des revenus et dépenses courantes. Le ministre, dans le budget de 1932, énonça sa nouvelle politique:

C'est l'opinion du Gouvernement qu'une réduction des dépenses d'une part et qu'une augmentation des revenus d'impôts d'autre part va enfin complètement équilibrer le budget dans les comptes courants habituels⁸.

Cet objectif nécessitait une hausse d'impôts. Le Gouvernement haussa ses taux d'impôts sur les corporations à 11%, réduisit les exemptions de 20%, haussa la taxe de vente de 2%, imposa une nouvelle taxe de 2% sur les importa-

6 Ibid, p. 9

7 C.A. Dunning, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mai 1936, p. 25.

8 E.N. Rhodes, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, avril 1932, n. 29.

tions et enfin haussa la taxe d'accise sur plusieurs produits⁹.

Les dépenses furent aussi réduites malgré une élasticité de 38%¹⁰ en 1932. Le Gouvernement proposa une réduction de 20% des dépenses contrôlables afin de compenser la perte de revenu et ainsi équilibrer ses revenus et dépenses. Malgré le fardeau de la dépression sur l'industrie, le commerce et les individus, cette mesure d'équilibre fut réexprimée avec vigueur en 1933 par le ministre, monsieur Rhodes:

Néanmoins il est d'une importance primordiale que nous balancions au moins nos dépenses courantes¹¹. Cette politique inspirera le parti conservateur dans la période de 1930-1935 et qui constitue le fonds de la dépression. La poursuite de cet objectif obligea le ministre à hausser, en 1933, les impôts de 70 millions afin, dit-il de réduire le déficit entre le présent rendement des impôts et l'estimé des dépenses ordinaires¹².

Il justifia ces nouveaux fardeaux en s'exclamant:

"Nous ne pouvons faire moins et protéger notre crédit national"¹³. Monsieur Rhodes en profita pour définir sa politique d'équilibre budgétaire:

On nous demande d'inclure dans notre équilibre budgétaire les dépenses des déficits des chemins de fer nationaux et du secours au chômage. Sans aucun doute cela serait la politique idéale, mais la poursuite d'une telle

9 Loc. cit.

10 Ibid, p. 28

11 E.N. Rhodes, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mars 1933, p. 24.

12 Loc. cit.

13 Loc. cit.

politique imposerait un lourd fardeau aux contribuables et retarderait la reprise des affaires et du commerce qui est nécessaire à notre future bien-être¹⁴.

Ainsi les dépenses ordinaires excluent les dépenses spéciales affectées au chômage et aux chemins de fer nationaux. Les dépenses furent ainsi réduites "sous la forte pression de baisse de revenus, il est de toute nécessité d'économiser"¹⁵, mais le ministre précisa "que cette économie sera appliquée au minimum dans les services publics essentiels"¹⁶.

Cette politique d'économie fut suivie assez sérieusement, car on note une réduction de 10% dans les dépenses¹⁷.

L'année 1934 marqua le début de la reprise "il semble assez évident, dit le ministre Rhodes, que nous pouvons prévoir une structure budgétaire grandement améliorée sans ajouter aux impôts actuels", due à un abaissement de déficit des chemins de fer nationaux et du chômage¹⁸. Aussi aucun changement ne fut apporté à l'impôt sur le revenu, quoiqu'on haussât le taux de la taxe de vente et d'accise. Cependant une taxe spéciale fut imposée sur l'or sous forme d'impôt sur le revenu brut. Cet impôt critiqua le Gouvernement de hausser les coûts de production en imposant le revenu brut, en une

¹⁴ Loc. cit.

¹⁵ E.N. Rhodes, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du roi, mars 1933, p. 20.

¹⁶ Loc. cit.

¹⁷ Loc. cit.

¹⁸ E.N. Rhodes, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, avril 1934, p. 25.

période de prix si instables: "It was chiefly noted worthy for an appealing administration blunder in the form of the crudest of all taxes, a tax on gross output of gold levied without reference to the cost or risks or profits"¹⁹. Ajoutons, pour le bénéfice du Gouvernement, que le prix de l'or, depuis l'abandon de l'étalon or, s'était trouvé de \$20.67 l'once à \$35.00 d'où une hausse de 75%. Le Gouvernement assura l'industrie minière en stipulant que l'impôt "ne devait pas avoir pour effet de réduire la somme payée pour l'or à moins de \$30.00 l'once en minerai canadien"²⁰. Cependant on peut questionner la sagesse d'imposer les surplus économiques et les marges de profits en période où l'équilibre des coûts et des prix est si instable. La confiance et l'esprit d'entreprise nécessitaient plutôt l'exemption et la protection de ces surplus susceptibles d'être investis. En temps de dépression, l'épargne et la liquidité doivent être découragés et protégés. Malgré une hausse de rendement des impôts de 12%²¹ et malgré la tentation de présenter un budget politique, le Gouvernement n'allégea pas le fardeau fiscal. Car, dit le ministre Rhodes "Il semble sage d'établir des prévisions budgétaires en vue d'une hausse substantielle de notre réserve"²².

19 D.C. MacGregor, These Insignificant Budgets, Canadian Forum, juillet 1945, p. 389.

20 E.N. Rhodes, loc. cit.

21 E.N. Rhodes, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mars 1935, n. 28.

22 Ibid., p. 29

La structure d'impôt subit quelques changements dont surtout une taxe sur les revenus d'investissements, tels les intérêts, les dividendes, de 2% à 10% selon les revenus. Quel encouragement à risquer du capital?

La politique du budget équilibré des gouvernements conservateurs fut appliquée sérieusement. Malgré une hausse du coût de la dette de 14% et des pensions de vieillesse de 120%²³, le Gouvernement réussit à réduire ses dépenses contrôlables de 26%²⁴. Mais il réduisit surtout son déficit des comptes ordinaires de 97%, soit de \$15,334. à 1,226. comme l'indique le tableau suivant.

TABLEAU III

Le budget courant du Gouvernement
fédéral canadien 1932-1935²⁵

Années	1932	1933	1934	1935
Dépenses ordinaires	372,145	354,644	351,772	359,700
Recettes ordinaires	326,811	306,637	324,062	358,474
Déficit au compte courant	45,334	48,007	27,710	1,226

23 Annuaire du Canada, 1936, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1936 p. 864.

24 E.N. Rhodes, op. cit., p. 21.

25 C.A. Dunning, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mai 1936, p. 12.

Le Gouvernement se préoccupa non seulement de son déficit ordinaire mais coupa aussi ses dépenses capitales de 75% soit de \$28,222,318. à \$7,027,008²⁶.

Il est évident que l'effort de l'Etat fédéral, dans l'application de sa politique de l'équilibre de comptes ordinaires fut sérieux. Trois objectifs s'offraient à nos gouvernants "que la Grande-Bretagne considère comme étant la base essentielle du programme de redressement"²⁷, la politique américaine de vastes dépenses de travaux publics et enfin la politique d'équilibre des comptes courants qui considère les secours de chômage comme une nécessité sociale. La politique anglaise fut considérée par nos gouvernants "comme une politique idéale"²⁸; car disent-ils "nous devons protéger notre crédit national"²⁹, mais ajoutent-ils la politique d'équilibre budgétaire en période de dépression va nécessiter de nouveaux fardeaux fiscaux sur l'industrie, le commerce "mais la poursuite d'une telle politique imposerait un lourd fardeau aux contribuables et retarderait la reprise des affaires et du commerce qui est nécessaire à notre futur bien-être³⁰.

26 Annuaire du Canada, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1936, p. 864.

27 C.A. Dunning, op. cit., p. 25

28 E.N. Rhodes, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mai 1933, p. 21.

29 Loc. cit.

30 Loc. cit.

Donc, un fardeau fiscal déjà lourd menace les facteurs de la reprise. Cependant d'ajouter le ministre "avec un revenu à la hausse et une demande en déclin due à de meilleurs conditions économiques, nous pourrons graduellement réaliser cet objectif de payer au fur à mesure et même entrevoir une réduction de notre dette nationale"³¹. La politique américaine était suivie avec intérêt dans les milieux canadiens. C'était une nouvelle expérience qui se prêtait bien à une économie fermée. Mais l'économie canadienne tirant un tiers de son revenu national de l'extérieur, aurait exigée de fortes sommes en travaux publics compensatoires. La différence de notre structure économique et politique offrait ainsi de sérieux obstacles à cette politique qui nécessitait un contrôle des prix et salaires et de fortes dépenses publiques. D'ailleurs l'opinion des milieux économiques et financiers au Canada favorisa it le budget équilibré comme étant une mesure de saine position financière. M. J.H. Webb, le président de l'Association des manufacturiers canadiens, exprimait bien l'opinion des milieux financiers en déclarant: "Balancing of budget is even more important in government financing than in private financing and while it may not be possible to accomplish it at once, it is a goal which should be our constant objective"³².

31 Loc. cit.

32 J.F. Webb, Impediments to Recovery in Canada dans The Monetary Times, livraison 8 juin 1935, p. 6.

Les milieux professionnels ne furent point exempts de cette philosophie. Des économistes professionnels même l'appuyèrent "il faut équilibrer le budget, qu'on l'équilibre totalement et non à demi. Le contribuable s'en plaindra mais paiera"³³.

La politique canadienne suivit le courant d'opinion académique professionnelle et financière. Elle fut justifiée comme étant le meilleur moyen de reprise. "Nous ne pouvons faire moins et protéger notre crédit national"³⁴. "La poursuite d'une politique d'équilibre budgétaire imposerait un lourd fardeau aux contribuables et retarderait la reprise des affaires du commerce qui est nécessaire à notre futur bien-être"³⁵.

2. Budget total équilibré 1935-1939

Le parti libéral prit le pouvoir dans des circonstances difficiles: chômage massif, sécheresse de blé et déficit total très élevé \$162,191,000. en 1935³⁶. Dès le début, le Gouvernement libéral déclara sa politique: "Bien peu de députés seront enclins à contester au Gouvernement le but qu'il s'est tracé et qui est de mettre fin, dans le délai pratique le plus court, à

³³ Editorial Le budget canadien de 1932 dans Actualité économique, livraison avril 1932, n. 25

³⁴ E.N. Rhodes, op. cit. p. 24

³⁵ Loc. cit.

³⁶ C.A. Dunning, op. cit., p. 24

cette ère de déficits continuels"37.

"Ce but, dit M. Dunning, le Gouvernement entend le poursuivre avec persistance, considérant que c'est une condition essentielle ~~de~~ rétablissement de la confiance commerciale et au libre fonctionnement de l'initiative privée"38; car, ajouta-t-il, "on croit que cela contribuera d'une façon plus efficace à la solution du problème du chômage et de la dépression économique que n'importe quelles autres des initiatives particulières que le Gouvernement peut prendre"39. Cependant, le ministre admit l'impossibilité pratique de réaliser un budget équilibré "car, dit-il, je suis forcé de l'avouer, cela entraînerait une déflation et dans une certaine mesure deviendrait probablement intolérable"40.

Comme mesure immédiate, il suggéra "de préparer immédiatement et de façon assez sensible l'équilibre budgétaire comme première étape d'un programme bien défini et positif qui permettra d'atteindre avec certitude et dans un délai restreint notre objectif fiscal"41.

Dans le but d'atteindre, dans le plus court délai possible, son objectif, le Gouvernement entreprit avec vigueur

37 Loc. cit.

38 Loc. cit.

39 Ibid, p. 25

40 Loc. cit.

41 Loc. cit.

des mesures afin de couper ses dépenses et de hausser ses revenus. Il rétablit le contrôle parlementaire sur la nature et le montant des dépenses. Cependant le ministre des finances, M. Dunning, déclara que:

Les deux principaux obstacles qui empêchent d'équilibrer le budget sont les frais du chômage y compris les travaux entrepris pour alléger le sort des chômeurs et le déficit des chemins de fer nationaux. La mesure dans laquelle le Canada pourra effectuer l'équilibre de son budget et aussi faciliter le cours du redressement dépendra de la façon dont il réussira à réduire ces deux chefs de dépenses⁴².

Afin de faire face à ces obstacles, le Gouvernement adopta des mesures qui "seront prises pour accroître la responsabilité de la direction du réseau"⁴³. Dès 1938, le sénat nomma une commission chargée d'étudier et de faire rapport sur la gestion et les conditions financières des chemins de fer nationaux. Son déficit passa de \$47,421,465 en 1935 à \$40,095,520 en 1939⁴⁴ soit une baisse de 6.4% malgré un déclin de 8% des revenus⁴⁵ et enfin les frais d'opération en 1938 furent inférieurs de 2.6% à ceux de 1937 malgré une hausse de salaires⁴⁶.

Enfin le Gouvernement, dès 1936, nomma une commission nationale ayant pour fonction "d'étudier les modes et politique

⁴² Loc.cit.

⁴³ Ibid, p. 26

⁴⁴ Annuaire du Canada, 1941, Ottawa, Imprimeur du Roi,

⁴⁵ C.A. Dunning, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, avril 1939, p. 9.

d'assistance présentement en vigueur, d'obtenir le concours des provinces, municipalités, des organisations patronales et ouvrières et autres institutions privées, afin de recommander les meilleures méthodes à adopter pour distribuer les secours et procurer de l'emploi rémunérateur"⁴⁷.

Les dépenses du Gouvernement concernant le chômage soit directement ou contributoirement furent graduellement réduites, de 46%, comme l'indique le tableau suivant et ceci malgré un niveau de chômage constant chez les ouvriers syndiqués, oscillant entre 13.9% en 1936 et 16.2% en 1938⁴⁸.

TABLEAU IV

Evolution des dépenses fédérales
de chômage au Canada 1937-1939⁴⁹

<u>Items</u>	<u>1937</u>	<u>1938</u>	<u>1939</u>
Part du fédéral aux entreprises collectives du fédéral et provinces	12,691,397	8,878,166	6,258,672
Entreprises fédérales	23,553,924	13,875,769	12,980,739

⁴⁷ C.A. Dunning, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mai 1936, p. 25.

⁴⁸ Annuaire du Canada, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1942, p. 696.

⁴⁹ Ibid, p. 765-770.

Quant aux revenus le ministre déclara qu'"il est nécessaire de budgeter pour un déficit inférieur à \$100,000. sans tenir compte des pertes additionnelles qui pourront résulter d'opération du blé et dont on ne saurait prédire le chiffre. Il faut donc accroître les recettes fiscales de 30 millions"⁵⁰.

Cependant le ministre précisa "en imposant de nouvelles charges fiscales, il faut se rappeler qu'il convient d'éviter tout ce qui pourrait avoir pour effet de retarder le redressement commercial"⁵¹.

Aussi la taxe de vente ne fut haussée que de 6% à 8%, l'impôt sur les revenus des corporations de 13.5% à 15%. Résultat: le déficit en 1937 ne fut que de \$77,851,000. soit une diminution de 51% sur le déficit précédent de \$150,989,000.⁵² Cette politique fut si bien appliquée que le déficit en 1938 se chiffra seulement à \$17,715,000.⁵³ Le ministre enthousiasmé exposa son objectif immédiat pour l'année suivante "non seulement un budget absolument équilibré, mais un surplus budgétaire. Tel est l'objectif que nous proposons". Et M. Dunning ajouta avec vigueur "j'ai confiance qu'il ne nous

50 C.A. Dunning, op. cit., p. 26.

51 Ibid.

52 C.A. Dunning, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, juin 1938, p. 18.

53 C.A. Dunning, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, avril 1939, appendix p. 6.

serait pas impossible d'annuler entièrement le déficit l'année suivante, pour commencer à liquider les déficits successifs qui ont ajouté à la dette"⁵⁴. Mais, ironie du sort, le déficit de 1939, se chiffra à \$59,892,000.⁵⁵

M. Dunning conclut la période libérale en ces termes:

Que personne n'aille penser que j'ai changé d'opinion sur la nécessité de l'équilibre budgétaire. Je serai, sans doute, en butte aux critiques des partisans de deux théories absolument opposées: d'un côté celle qui veut que l'équilibre budgétaire soit une marotte surannée et de l'autre côté, celle qui veut que le Gouvernement doive impitoyablement réduire ses dépenses sans égard à la déflation commulative qui s'ensuivraient. Je compte que les canadiens de bonne volonté sans préoccupation de parti, reconnaîtront que de telles critiques constituent la rançon que doivent payer les hommes publics qui ne veulent verser dans aucun de ces extrêmes mais qui essaient de rester dans le juste milieu indiqué par le sens commun⁵⁶..

Cette ~~très-longue~~ citation synthétise bien la politique de l'Etat fédéral de 1930 à 1940, soit une politique de moyen terme entre un budget complètement et immédiatement équilibré avec ses effets déflatoires et un budget déficitaire nécessaire à une politique de vastes travaux publics, mais néfaste à notre crédit national. Néanmoins ajouta le ministre:

Un Gouvernement ne peut rester inactif et laisser subsister les effets sérieux de la dépression à cause de la reprise trop lente des paiements particuliers. Si la population et l'industrie ne veulent pas dépenser d'argent, le Gouvernement doit le faire. Il ne s'agit

⁵⁴ C.A. Dunning, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, février 1937, p. 29.

⁵⁵ J.L. Ralston, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, juin 1940, appendix p. 8.

⁵⁶ C.A. Dunning, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, avril 1939, p. 13.

pas d'une question de choix mais d'une pure nécessité au point de vue social⁵⁷.

4. Politique de dépenses

La dépression de 1930 déchaîna une vague de chômage sans précédent s'avérant le plus grave des problèmes que les gouvernements eurent à affronter. L'Etat fédéral ne disposait pas d'une politique d'envergure nationale pour faire face à ce problème. Au 19^{ème} siècle, ce problème était laissé à la discrétion des institutions privées de charité. Au début du siècle, les municipalités organisèrent des bureaux d'assistance publique s'occupant des indigents et des chômeurs saisonniers et frictionnels inévitables en économie et expansion. Durant la courte récession de 1920-1923, les gouvernements, fédéral et provinciaux, aidèrent les municipalités à alléger le fardeau de plus en plus lourd de l'assistance publique. Vers la fin de la guerre un réseau national de bureaux d'emploi fut mis sur pied conjointement par le fédéral et les provinces. Ainsi le Canada entra dans la présente dépression avec seulement un réseau de bureaux de placement et ce sous le contrôle non coordonné des municipalités, pour faire face à un problème crucial et nouveau: le chômage cyclique⁵⁸. Il devint bientôt évident que les municipalités ne pourraient

57 Ibid, p. 8.

58 Symposium - Canadian Problems, Toronto, Oxford University Press, (pas daté), p. 57.

faire face à ce chômage cyclique. A l'automne 1930, M. Bennett qui avait été élu sur la promesse de résoudre le problème, légiféra une "Loi allouant des secours pour remédier au chômage. 21 George V"⁵⁹. Cette loi prévoyait d'aider aux provinces et aux municipalités dans leurs programmes d'assistance et de travaux publics⁶⁰. Quoique l'Etat fédéral assumât une part importante et croissante dans le financement des travaux publics et d'aide à l'assistance aux chômeurs, il insista sur le fait que le problème du chômage relève des provinces et des municipalités. La législation spéciale de 1930 est spécifique à ce sujet: "Considérant que le chômage qui est en premier lieu du ressort du provincial et municipal, s'est tellement généralisé au Canada, et qu'il constitue une question d'importance nationale et considérant qu'il est désirable que le Gouvernement du Canada apporte des revenus en vue de soulager le chômage"⁶¹.

Cette politique est en accord avec l'A.A.B.N. lequel réserve le bien-être public à la juridiction provinciale. Le Fédéral n'aidant que les provinces, l'administration et le défraiement des coûts essentiels relevant des municipalités⁶².

⁵⁹ Statuts du Canada, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1930, chap. 1, p. I.

⁶⁰ Symposium, loc.cit.

⁶¹ Statuts du Canada, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1930, chap. 1, p. I.

⁶² L. Richter (éd.), Canada's Unemployment Problem, Toronto, MacMillan, 1930, p. 67.

Le rapport de la "Commission nationale de placement" en 1938, affirma la nécessité d'une direction fédérale. Il suggéra une administration fédérale unifiée d'un système d'assurance et d'assistance chômage quoiqu'il admit une décentralisation fonctionnelle sur le plan provincial.

Le système d'octrois conditionnels par le Dominion a laissé l'impression que les contributions du Fédéral étaient de nature purement financière. Si tel est le cas, de même que le désir des autorités, les conditions et le contrôle eussent dû s'exercer non seulement sur tous les deniers et n'être pas limités aux dépenses des secours. La Commission nationale de placement en est venu à la conclusion que le système d'octrois aux indigents exige de la part du Dominion plus qu'une simple aide financière, car sans la régie administrative ces octrois sont attribués en pure perte⁶³.

Et sur le partage des responsabilités, le rapport est d'autant explicite. "De l'avis de la Commission, il serait préférable que l'administration d'un système d'aide soit confiée au Fédéral grâce à la flexibilité de ses revenus. L'administration fédérale est d'ailleurs parfaitement compatible avec la décentralisation régionale"⁶⁴.

Le rapport de la Commission n'était que majoritaire. Un commissaire affirmant la responsabilité municipale et provinciale "il est fondamental que l'obligation première d'alléger la misère doit incomber au Gouvernement le plus près du postulant

⁶³ Commission nationale de placement - Rapport final, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1938, p. 29.

⁶⁴ Ibid, p. 30

à aider, ou la municipalité et la province, le Dominion y contribuant lorsque de son avis il existe une nécessité urgente à cause de la nature ou du degré extraordinaire de la misère"⁶⁵.

La suggestion du rapport ne fut apparemment pas suivie dans cette période.

Des travaux publics, et non une pure assistance, sont l'objectif de la politique de secours. Des projets de travaux publics sont l'objet de la politique de secours du Fédéral sous la législation de la "Loi allouant des secours pour remédier au chômage. 21 George V"⁶⁶ de 1930 et de la "Loi remédiant au chômage et aidant à l'agriculture 21-22 George V"⁶⁷ de 1931. Cependant après deux ans d'expérience, on cessa les travaux publics. En 1932, le problème des travaux conjoints fut étudié et l'on en vint à la conclusion que les travaux de secours seront abandonnés étant donné les ressources limitées des provinces et les frais élevés de ces secours.

La question de projeter des ouvrages en vertu d'accords tripartites, c'est-à-dire entre les municipalités, les provinces et le Dominion, ou d'après des accords bilatéraux a été discutée à fond avec les représentants provinciaux. De l'avis unanime, il ne devrait pas être projeté d'ouvrages de cette nature, sauf dans des circonstances tout-à-fait exceptionnelles parce que comme l'ont franchement reconnu les représentants des provinces et autres gouvernements, il est extrêmement difficile pour les intéressés de prélever

65 Ibid, p. 54

66 Statuts du Canada, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1930, chap. 1, p. 1.

67 Statuts du Canada, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1931, chap. 58, p. 457.

les fonds à cette fin. Pour cette raison, il ne serait pas à propos d'envisager l'exécution d'ouvrages de cette nature. L'honorable député peut être certain qu'il a été décidé de ne pas exécuter ces ouvrages comme on l'a fait auparavant, mais de concentrer tous les efforts des intéressés sur l'assistance directe⁶⁸.

Résultat: le montant fédéral attribué aux secours du chômage se limite à l'assistance directe.

La contribution du Gouvernement fédéral à l'assistance directe suivit une courbe ascendante comparée à la contribution aux travaux publics comme l'indique le tableau suivant:

TABLEAU V

La contribution du Fédéral aux travaux publics et à l'assistance directe des provinces au Canada⁶⁹

<u>années</u>	<u>assistance directe</u>	<u>travaux publics</u>
1931	8,957	12,278
1932	19,630	12,531
1933	25,870	2,780
1934	33,500	5,110
1935	33,200	4,593

Cette politique d'assistance directe sera continuée par les gouvernements fédéral, provinciaux et locaux. La prospérité

⁶⁸ Débat Chambre des Communes, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1932, volume III, p. 2822.

⁶⁹

Discours du budget de chaque année.

de 1936, cependant, améliorant les revenus provinciaux, causa une recrudescence des travaux publics provinciaux sans toutefois modifier la politique d'assistance directe.

Cependant dans une allocution à la radio le 20 novembre 1933, M. Bennett fit cette déclaration sur la politique future du Gouvernement:

While at present it is difficult to forecast with degree of assurance what the future will be, the steady improvements of the last few months, in our opinion warrant the view that we may be able with return of spring to undertake a reasonable policy of public works in every province of the Dominion that will substantially assist in stimulating private enterprise increasing purchasing power, provide employment and hastening the return of prosperity.

Poursuivant cette politique M. Bennett fit voter une "Loi sur la construction d'ouvrages publics, 24-25 George V"⁷⁰ en 1934 au montant de \$36,500,000. et une "Loi de construction d'ouvrages publics supplémentaires 25-26 George V"⁷¹ en 1935.

Qu'est-ce qui a donc modifié la politique officielle d'alors? Les pressions politiques? Le déclin des travaux publics entrepris par les provinces et municipalités, ou était-ce l'authentique théorie du "pump priming"? Cette nouvelle politique du fédéral, toutefois, frappe par son analogie avec la pensée économique d'un économiste américain S. Slichter.

⁷⁰ Statuts du Canada, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1934, chap. 59, p. 1435.

⁷¹ Statuts du Canada, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1935, chap. 34, p. 169.

Cette allocution de M. Bennett ne repose peut-être pas sur des données théoriques, sa politique étant conditionnée par le "that we may be able". Sans doute fait-il allusion à une meilleure position financière du gouvernement grâce à la reprise économique. Néanmoins l'analogie entre les implications théoriques de sa politique et de la pensée de S. Slichter mérite d'être soulignée. Selon l'économiste Slichter, en période de dépression il peut être désirable pour un gouvernement d'entreprendre des travaux publics non compétitifs à l'entreprise privée. En fait, selon Slichter, le déclin des dépenses d'investissements privés sera si rapide qu'il sera impossible à un gouvernement de le parer et compenser complètement. Heureusement, une compensation complète n'est pas nécessaire, un montant relativement faible de dépenses en travaux publics pouvant déclencher dans l'entreprise privée, par le mécanisme du multiplicateur et de l'accélérateur, un multiple d'investissements et dépenses privées. Cependant, selon Slichter, ce mécanisme n'est pas automatique, et le meilleur moyen de le déclencher consiste à synchroniser les dépenses de travaux publics du gouvernement à la reprise économique. Cette synchronisation donne la pleine confiance à l'entreprise privée et ainsi favorise la propension à investir. "The conclusion, dit Slichter, is inescapable, I believe, that until governments are far better able to avoid policies which aggravate depression; the time to begin a large public works programme is not

early in a depression, but only after fairly unmistakable signs of recovery have began to appear"⁷².

La politique du gouvernement est identique. Il doit entreprendre des travaux publics afin de stimuler l'entreprise privée, mais seulement aux premiers signes de reprise économique. A notre connaissance c'est la seule mention de la politique de dépenses publiques pour la reprise. La politique officielle consistait plutôt dans un budget équilibré, par la hausse d'impôts et la réduction des dépenses, comme politique de reprise économique. La mesure de "pump priming" est mentionnée dans le budget de 1939, mais même alors M. Dunning ne croit pas devoir l'adopter comme politique.

Nous connaissons bien, naturellement, les arguments invoqués pour amorcer la reprise des affaires durant la dépression et nous avons dû augmenter les dépenses de beaucoup pour parer à l'insuffisance des placements particuliers, mais nous n'avons jamais cru que les dépenses publiques pouvaient être substituées aux entreprises privées. Nous avons compris que les dépenses ne pouvaient être qu'un soulagement et non un remède à moins de placer toutes les affaires entre les mains de l'Etat⁷³.

Résultat: les travaux publics du fédéral durant la période de 1936-1938 déclinèrent rapidement comme l'indique le tableau suivant:

⁷² S.H. Slichter, The Economics of Public Works dans The American Economic Review Supplement, mars 1934, p. 175.

⁷³ C.A. Dunning, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, avril 1939, p. 8.

TABLEAU VI

Entreprises fédérales de travaux
publics au Canada 1935-1938⁷⁴

années	1935	1936	1937	1938
montant	8,672,549	29,580,578	23,553,924	13,875,769

La politique fédérale de dépenses publiques durant cette période fut très cyclique. Durant la chute de 1930 à 1933, les dépenses furent coupées du 1/3 du volume de 1930⁷⁵. En 1937, elles étaient la moitié de 1930⁷⁶. Durant la récession de 1938, la politique de dépenses fut légèrement compensatoire, les dépenses augmentant cette année-là. La politique des dépenses, son ensemble fut partiellement cyclique. Les dépenses compensèrent partiellement, les pressions déflationnèrent de 1929 à 1933 et de 1935 à 1938, quoiqu'elles furent anti-compensatoires en 1934.

5. Politique d'impôts

Le Canada, au début de la dépression possédait une structure d'impôts très vulnérable. Une partie considérable

74 Annuaire du Canada, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940, p. 858.

75 G.W. Brown (éd.) Canada, London, Cambridge University Press, 1950, n. 256.

76 Loc. cit.

des revenus de l'Etat fédéral subissait l'influence directe des variations des importations et des dépenses de luxe. Environ 47% des impôts provenait des droits de douanes et 22% de la taxe et droits d'accise⁷⁷. Ainsi environ 35% des recettes globales de l'Etat provenait de sources qui variaient plus fortement que le revenu national⁷⁸.

Dès le début de la crise, le gouvernement fédéral se trouva immédiatement en face de trois difficultés: la diminution rapide de recettes provenant de sources instables; de 1929 à 1933 ce groupe de recettes accusa un fléchissement de 53%⁷⁹; le brusque accroissement des dépenses attribuables aux secours de chômage et enfin le problème urgent de trouver de nouvelles recettes aggravé, de plus, par le partage constitutionnel des pouvoirs fiscaux. Le ministre, M. Bennett fit face aux problèmes avec orthodoxie. Dès 1931 il posa les cadres de sa politique d'impôts en déclarant:

Nous devons nous rappeler deux principes. Nous devons, malgré la tentative contraire en temps de dépression, demeurer dans les cadres traditionnels de la taxation, c'est-à-dire que les impôts doivent être familiers aux contribuables afin de ne pas nuire aux affaires. Les impôts doivent être aussi légers que possible en égard des conditions économiques⁸⁰.

77 Monthly Review dans The Bank of Nova Scotia, mai 1939, vol. XIII, no 5, p. 3.

78 Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, vol. II, Canada, 1867-1939, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940, p. 170.

79 Loc. cit.

80 A.B. Bennett, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, juin 1931, p. 54.

Cette politique fut aussi partagée par les gouvernements libéraux.

Dès 1936 le ministre fédéral des finances M. Dunning déclara:

Nous avons pensé qu'il valait mieux relever raisonnablement le chiffre actuel de la taxe de vente qui frappe le commerce en général et dont la perception se fait déjà d'une manière économique que d'imposer une taxe arbitraire sur quelques articles. Je n'ai pas l'intention d'avoir recours aux impôts vexatoires pour accroître le revenu, mais plutôt d'utiliser les méthodes fiscales actuelles⁸¹.

Le Dominion se trouva bientôt en face de l'obligation de trouver de nouveaux revenus dans les cadres de sa politique d'impôts. En vue de percevoir ces nouveaux revenus, il eut recours principalement à la taxe de vente et à l'impôt sur le revenu des corporations. La taxe de vente passa graduellement de 1 à 8%. L'impôt sur le revenu haussa substantiellement de 1929 à 1933 étant même supérieur au niveau de 1926. De 1932 à 1930 il doubla même⁸². Tous les impôts, sauf les droits de douane et d'accise, dépassèrent le revenu de 1930. Parmi les impôts, la taxe de vente de 8% donnait le meilleur soit 31%, comparé à 16% en 1929. Venaient ensuite l'impôt sur le revenu avec un rendement de 27%, 15% en 1929, les droits de douane avec 21%, 17% en 1929, et enfin taxes et droits

81 C.A. Dunning, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mai 1936, p. 28.

82 G.W. Brown (éd.) Canada, London, Cambridge University Press, 1950, p. 255.

d'accise avec 21% comparé à 23% en 1929⁸³ comme l'indique le tableau suivant:

TABLEAU VII

Impôts de l'état fédéral canadien
en 1930 et 1937⁸⁴

<u>impôts</u>	<u>montant</u>	
	<u>1930</u>	<u>1937</u>
droits de douanes	131,209	112,077
droits d'accise	57,747	52,037
impôts de fabrication	10,474	17,185
taxe de vente	20,147	138,055
impôts sur les corporations	45,961	71,742
impôts sur les revenus	26,624	50,597

&&

De 1930 à 1940 les recettes du fédéral passèrent de 314 millions à 464 millions. Près des $\frac{5}{4}$ de cette hausse provenaient de la taxe de vente⁸⁵. Cependant notons que la structure globale de l'impôt fut plus progressive ainsi que l'indique le tableau suivant:

83 Monthly Review dans The Bank of Nova Scotia, mai 1939, vol. XIII, no 5, p. 3.

84 Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, vol. I, Canada, 1867-1939, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940, p. 192.

85 Loc. cit.

TABLEAU VIII

Structure de l'impôt fédéral canadien
en 1929-1933-1938⁸⁶

<u>impôts</u>	<u>1929</u>	<u>1933</u>	<u>1938</u>
Impôts directs:			
impôts sur le revenu	15%	24%	27%
	15%	24%	27%
Impôts indirects:			
vente	16%	22%	31%
accise	22%	26%	21%
douane	47%	28%	21%
	85%	76%	73%

Dans le choix des impôts dans le cadre traditionnel, le gouvernement fut inspiré par une politique de stimulation de l'industrie privée comme facteur de reprise. En effet, dès 1937, le ministre des finances M. Dunning fit cette mise au point: "La véritable solution doit se réaliser et est en voie de réalisation par une expansion des entreprises, fondée sur des conditions favorables à l'exploitation"⁸⁷. Cependant, dès 1936, l'Etat reconnut la contribution de l'entreprise privée

⁸⁶ Monthly Review dans The Bank of Nova Scotia, mai 1939, vol. XIII, no. 5, p. 3.

⁸⁷ C.A. Dunning, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, février 1937, p. 8.

à la reprise en exemptant d'impôt l'industrie minière.

"L'industrie, d'affirmer le ministre, paraît offrir une occasion unique au gouvernement d'adopter une politique constructive destinée à stimuler le développement des opérations minières avec toutes les conséquences qui s'ensuivront au point de vue de l'emploi, et aussi de l'achat des matériaux et d'équipement"⁸⁸.

Cette politique d'encouragement d'expansion industrielle par des mesures appropriées d'impôts, dans le but de stimuler l'emploi, se continua en 1938. Les produits essentiels à la construction furent exemptés de la taxe de vente. "Cette réduction de taxes, déclare le ministre, devrait contribuer encore à donner un essor puissant à l'industrie du bâtiment et à faire renaître l'activité normale dans la construction; ainsi une grande partie de nos gens aptes au travail et qui chôment vont retrouver de l'emploi dans l'industrie"⁸⁹.

En 1939, le ministre généralisa sa formule d'exemption d'impôts pour fins d'investissements. Il présenta son point de vue en déclarant:

Le gouvernement se propose donc d'offrir à toutes les industries des avantages qui auront pour effet de les encourager fortement à entreprendre tout agrandissement justifiable des usines et à effectuer toute modernisation

88 C.A. Dunning, op. cit., mai 1936, p. 27.

89 C.A. Dunning, op. cit., juin 1938, p. 35.

de l'outillage devenu indispensable par suite du progrès de quelques années. Je suis convaincu que cette mesure produira des résultats désirables. Elle devrait servir, pendant l'année courante à contre-balancer les divers éléments qui ont empêché les investissements industriels et par là accroître la production des machines, outillage et de l'emploi⁹⁰.

Cette politique d'exemptions d'impôt pour fins d'investissements fut qualifié par "The Monetary Times" comme étant "something new in pump priming. Rather than to spend government money directly, it is proposed not to collect it"⁹¹.

Notons aussi que la politique du gouvernement conservateur de se limiter aux cadres traditionnels d'impôts ne fut pas toujours endossée par les gouvernements conservateurs. En 1935, le premier ministre insista sur la nécessité d'onérer certains changements dans notre structure d'impôt sur le revenu. Il proposa de distinguer pour fins d'impôts le revenu de placement et le revenu gagné. Il se justifia en déclarant: "Cette distinction qui est reconnue dans la fiscalité d'autres pays ne devrait pas être perdue de vue lorsqu'il s'agit de distribuer le fardeau qui imposera les mesures destinées à accroître la sécurité sociale"⁹², et le ministre de préciser "inspiré de ce principe nous imposerons les revenus de placement. Par revenu de placement

⁹⁰ C.A. Dunning, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, avril 1939, p. 14.

⁹¹ Editorial Pump Priming de Luxe dans The Monetary Times, avril le 29 1939, p. 710-711.

⁹² E.N. Rhodes, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1935, p. 29.

nous entendons les intérêts, dividendes et autres recettes semblables"⁹³.

La hausse des impôts, sans souci de leurs répercussions et sans égard à l'équité, quoique la tendance globale fut progressive, la hausse des recettes fut au $\frac{3}{4}$ régressive dénote bien le caractère accidentel de la politique économique du gouvernement fédéral. Durant la période de dépression la hausse du rendement de l'impôt reflète une hausse des taux d'impôts, principalement l'impôt sur la vente et l'impôt sur le revenu. A la reprise, la hausse de l'impôt sur la consommation et les investissements fut sans doute un facteur de frein sur le plein emploi. Dans l'ensemble, la structure d'impôt de la dépression et la politique fiscale du fédéral furent probablement des facteurs décourageant la reprise⁹⁴.

6. Politique tarifaire

Une politique positive durant la dépression résida dans la tentative fédérale de maintenir l'emploi dans l'industrie manufacturière au Canada en accentuant les restrictions contre les importations particulièrement par les impôts tarifaires. Le gouvernement affirma qu'il serait stupide d'imposer des

93 Ibid.

94 G.W. Brown (éd.), Loc. cit.

marchandises produites ou susceptibles d'être produites au Canada tant que nous aurions un niveau de sous-emploi." Notre politique, déclara le ministre des finances, consiste à ne pas encourager les importations des produits que nous fabriquons ou que nous sommes en mesure de fabriquer"⁹⁵.

Résultat: de 1930 à 1932 les impôts tarifaires subirent des relèvements marqués. Des droits plus élevés favorisèrent toutes les grandes industries de transformation. La moyenne du tarif général et du tarif intermédiaire sur tous les produits ouvrés fut relevé de moitié. Le Canada, pays à tarif modéré, devint hautement protectionniste. Le fardeau croissant des droits spécifiques grevant des prix instables, orienta sur la production canadienne une partie considérable de la demande placée à l'étranger. Tandis qu'en 1928 le chiffre de nos importations de nos produits manufacturés se chiffrait à 25% de la valeur brute de la production manufacturière canadienne, la proportion n'était que de 13% en 1933⁹⁶.

La protection de la production et de l'emploi se fit plutôt sentir dans l'industrie manufacturière que dans n'importe quelle autre industrie. Aussi la réduction des salaires

⁹⁵ R.B. Bennett, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, juin 1931, p. 45.

⁹⁶ Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, Vol. I, Canada 1867-1939, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940, p. 171.

que l'on y versait fut sensiblement moins accentuée que le fléchissement du revenu national⁹⁷. Cependant dans la période de 1932 à 1936, les principales modifications de ce haut niveau tarifaire furent les conséquences de traités commerciaux dont les plus importants étaient la Convention d'Ottawa en 1932 et l'accord commercial de 1938 avec les Etats-Unis.

La période de dépression a aidé à renforcer la structure d'impôt, spécialement dans le cas de l'impôt sur le revenu. Pendant cette période, la proportion des recettes tirées des revenus nets plutôt que des revenus bruts et des prix fut augmentée. Bien que les augmentations surtout de la taxe de vente aient servi à maintenir relativement la part des revenus totaux qui repose directement sur les revenus bruts. La dépression a vu aussi une réduction considérable dans la demande des biens durables et dont l'achat peut être différé comme les outillages, la construction. Enfin cette période a attiré l'attention sur le rôle important que joue cette demande dans la reprise économique et précisa la politique gouvernementale des placements plus que par le passé.

7. Politique monétaire

L'histoire de la politique économique de dépression ne peut être complète sans une mention de la politique monétaire

97 Loc. cit.

et sans une référence à la création de la Banque du Canada. Comme dans les autres les économistes professionnels et les milieux officiels canadiens cherchèrent une explication de la dépression dans la structure monétaire, son élasticité, son manque de direction. En 1933, une "Commission royale sur la monnaie et les banques" fut formée dans le but d'étudier les réformes monétaires et plus particulièrement la création d'une banque centrale. Le rapport de la Commission, rapport ~~Mac~~MacMillan, exprima l'avis que notre système financier devrait contrôler les fluctuations économiques en collaborant au financement du commerce extérieur, en facilitant les emprunts, en neutralisant les activités spéculatrices et enfin en influençant les taux d'échange. Son rôle essentiel s'étendant aussi à l'élaboration d'une politique financière internationale. La Commission étant d'avis que certains de ces objectifs avaient été atteints sous l'étalon-or. Quoique le manque de facilités d'escompte faisait dépendre notre liquidité bancaire des marchés financiers étrangers. Aussi la Commission déplora l'absence d'une institution chargée de régulariser le crédit et la monnaie dans le pays entier et sur les marchés étrangers. La recommandation principale du rapport fut la création d'une banque centrale. En 1934, le Parlement vota la "Loi sur la Banque du Canada 24-25 Georges V". La charte définissait

ainsi ses fonctions:

Considérant qu'il est opportun d'établir une banque centrale au Canada pour régler le crédit et la monnaie dans le meilleur intérêt de la vie économique de la nation, pour contrôler et protéger la valeur extérieure de la monnaie nationale et pour remédier aux fluctuations de la production, des commerces, des prix et de l'emploi autant que possible dans les cadres de l'action monétaire et généralement de favoriser la prospérité économique du Canada⁹⁸.

A cette fin, la Banque posséda certains pouvoirs: escompter les billets et prêter à court terme aux banques, s'engager dans des opérations de marché ouvert et agir comme agent de l'Etat dans le cadre de la politique monétaire. Cette politique fut énoncée par le ministre des finances dès 1937. "A mon avis, dit-il, la politique adoptée en ces dernières années et qui a pour objet de rendre l'argent plus abondant est un exemple de mesure à prendre en dépression"⁹⁹.

Les objectifs de cette politique de monnaie facile furent spécifiés dans le budget de 1938.

Ce fut une politique monétaire facilitant le crédit et destinée à compenser toute tendance de déflation et à faire en sorte qu'une somme suffisante de crédit soit disponible pour satisfaire les besoins du crédit et du commerce. Son objet général a été de porter la production à son plus haut degré de rendement et de stabilité¹⁰⁰.

⁹⁸ Statuts du Canada, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1934, chap. 43, p. 519.

⁹⁹ C.A. Dunning, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, février 1937, p. 5.

¹⁰⁰ Ibid, p. 13.

Cette politique des milieux officiels étant considérée comme trop conservatrice, le ministre précisa sa position.

Le présent Gouvernement travaille de toutes ses forces à restaurer la création du capital privé. C'était le but principal de notre politique de monnaie facile. Cette politique a réussi à produire un abaissement sensible du taux d'intérêt tant pour les remboursements à long terme que pour ceux de courte échéance¹⁰¹.

Le taux d'intérêt, ainsi que l'indique le tableau suivant, baissa de 4.967% en 1930 à 3.52% en 1939.

TABLEAU IX

Evolution du taux d'intérêt de la dette canadienne portant intérêt de 1930-1939¹⁰²

<u>années</u>	<u>taux de l'intérêt</u>
1930	4.967%
1932	4.923%
1934	4.595%
1936	3.937%
1938	3.560%
1939	3.528%

101 Ibid, p. 6.

102 Annuaire du Canada, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1946, p. 943.

Le résultat de cette politique fut probant. En 1938, le volume des prêts bancaires était de 25% supérieur au volume de 1932, comparé à 22% pour les Etats-Unis et 23% pour la Grande-Bretagne.

8. Conclusion

La politique économique de l'Etat fédéral qui, dans le passé, avait contribué à stimuler le développement et le progrès économique du Canada, devint largement un instrument de transfert des revenus aux rentiers et aux nécessiteux. L'impôt restrictif sur les immobilisations, le désinvestissement, la réduction des dépenses courantes, la hausse de taxes sans plus de souci de leur répercussion sur la capacité de payer de l'industrie privée et des contribuables et sans égard à l'équité et enfin l'absence quasi complète de coordination entre les revenus et les dépenses sont des reflets d'une politique économique provisoire. Le Dominion, d'où seul pourrait venir une direction efficace, s'est contenté d'agir en insistant sur les obligations constitutionnelles des provinces, selon la nécessité de ne pas laisser les gens mourir de faim. La politique économique, dans son entité, fut partiellement cyclique. Les déficits ayant tendance à causer un effet inflatoire et les surplus ayant une tendance déflatoire, les déficits de 1930-33 furent compensatoires quoique leur diminution retarda la reprise

de 1934. Cependant les dépenses totales aidèrent la reprise de 1935-39¹⁰³.

Des obstacles constitutionnels mais surtout structuraux de l'économie canadienne rendaient difficile et très coûteuse l'adoption d'une politique d'amorce. En effet, par tradition et selon la constitution, le bien-être public relève des provinces et des municipalités. Enfin, la nature ouverte et vulnérable de notre économie, un tiers du revenu national étant tiré des exportations, faisait peser un doute quant à l'efficacité d'une telle politique. Le Gouvernement dans ses dépenses opta plutôt pour une politique d'assistance directe "mais nous avons compris que ces dépenses ne pouvaient être qu'un soulagement et non un remède. Il ne s'agit pas d'une question de choix mais d'une pure nécessité sociale"¹⁰⁴.

Malgré de fortes dépenses d'assistance directe, cette politique due à l'absence d'une direction coordonnée, ne donna pas les meilleurs résultats possibles, supposant qu'elle ait été nécessaire et utile. L'Etat eut recours à une politique d'expédients qui n'a pas assuré tout le bien-être possible même dans le cadre de la politique d'assistance.

103 G.W. Brown (éd.), Canada, London, Cambridge University Press, 1950, n. 255.

104 C.A. Dunning, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, avril 1939, n. 9.

LA SECONDE GRANDE-GUERRE - 1939-1945

1. Politique de dépenses

Le Canada déclara la guerre en septembre 1939. Le Gouvernement canadien était fermement décidé à éviter les erreurs économiques de la guerre 1914-1918; il ne s'attendit pas à une courte guerre et dès les débuts, il condamna le financement inflationnaire de la première grande-guerre. Les dépenses gouvernementales étant dirigées vers un objectif politique, la victoire qui transcende les réalités économiques, la politique des dépenses sera peu sentie. Toutefois notons que les dépenses ordinaires des travaux publics furent réduites et qu'une politique d'économie fut suivie dans les services gouvernementaux non essentiels à la poursuite de la guerre. Résultat: dès 1940 les dépenses furent réduites de 77 millions sur l'année précédente.

Cette très forte réduction, expliqua le ministre des finances, reflète non seulement une amélioration dans les affaires de nos chemins de fer nationaux et dans les exigences de l'assistance-chômage, mais elle est aussi le fruit d'un long et minutieux examen de tous les services administratifs, afin d'arriver au maximum d'économie ainsi que la réduction ou l'élimination de services qui tout motivés qu'ils soient en temps de paix ne doivent pas être tenus pour indispensables en temps de guerre¹.

1 J.L. Ralston, Discours sur le budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, juin 1940, p. 10.

Les subsides jouèrent un rôle primordial dans le contrôle et le plafonnement des prix au Canada. Ils ont contribué à diminuer le coût du financement de la guerre. Ils sont généralement distribués à toutes les étapes de la production et de la distribution². Les subsides furent payés par le "Commodity Price Stabilization Corporation", une corporation de la couronne.

2. Objectifs de la politique de guerre

Dans l'entre deux guerres la théorie du financement des guerres fut assez négligée par les économistes professionnels, mais dans tous les milieux une tradition demeure. Cette tradition se base sur deux objectifs: anti-inflationnaire et l'égalité de sacrifice. Ces deux objectifs qui émergèrent de la guerre 1914-18 servent de base à la théorie moderne du financement des guerres³. Le financement de la guerre, au Canada, relève de la juridiction de l'Etat fédéral; aussi la structure d'impôt des provinces et des municipalités demeura sensiblement la même durant la guerre. Dès le début du conflit, le gouvernement fédéral affirma sa responsabilité dans la poursuite et le financement de la guerre. Cette saine conception

² B. Higgins; Dominion War Financing Leads the Field, dans The Montreal Star, avril 10, 1944, p. 3.

³ Symposium, Financing the War, Philadelphia Tax Institute, 1942, p. 4.

et compréhension des fonctions et responsabilités de l'Etat fédéral contribua au succès de la mobilisation économique du Canada⁴, l'unité et la coordination des objectifs y étant ainsi assurés. Les objectifs de la politique économique de guerre furent nettement énoncés par le ministre des finances à la Chambre des Communes, en novembre 1940, en ces termes: "Bien que les principes de notre politique de guerre en matière de finances aient déjà été exposés, rien ne s'oppose à les formuler de nouveau. En quelques mots les voici:

1. Effectivement, c'est-à-dire en fonction de la perte que la production affectée aux fins de guerre fait subir à la nation, les frais de la guerre s'acquittent largement au jour le jour.

2. Les bornes de notre participation à la guerre ne sont pas d'ordre financier, mais, ainsi qu'on l'a déjà déclaré en cette enceinte, d'ordre physique, intellectuel et moral, c'est-à-dire se trouvent dans la limite matérielle de ces ressources et de l'habileté intellectuelle et morale des canadiens à supporter l'effort et le sacrifice.

3. Les services financiers n'ont pas uniquement pour tâche de procurer les fonds servant à solder les frais de l'armée mais plus essentiellement par le recours à l'impôt et à l'emprunt, de restreindre la demande dont sont l'objet nos ressources économiques au sein de la population civile, en vue d'assurer leur disponibilité pour les besoins de la défense ou des approvisionnements.

4. En s'acquittant de cette tâche, ils doivent se conformer au rythme suivi par le programme de défense et des approvisionnements.

⁴ R. Craig McIvor, Canadian War Time Fiscal Policy 1939-1945 dans The Canadian Journal of Economic and Political Science, février 1948, p. 64.

5. A cette fin, l'impôt, dans la mesure du possible, est une méthode préférable à l'emprunt par son caractère plus équitable et définitif.

6. L'égalité de sacrifice, compte tenu de la capacité de payer, doit présider au prélèvement de l'impôt.

7. En pratique, le recours à l'impôt ne doit pas dépasser certaines bornes, de sorte que l'Etat doit aussi recourir à l'emprunt, que l'épargne populaire volontairement affectée à cette fin doit alimenter dans toute la mesure du possible.

8. La troisième méthode de faire les fonds de la guerre, à savoir, le recours à l'inflation, est la plus inéquitable, la moins rationnelle et la plus dangereuse.

9. Au début d'une guerre, il est souvent possible qu'une expansion de crédit ne produise pas l'inflation.

10. Plus tard, lorsque toutes les ressources du pays sont exploitées, l'expansion monétaire ou du crédit entraîne nécessairement l'inflation si l'on n'y pare énergiquement par des mesures rigoureuses de taxation, par exemple.⁵

Les objectifs peuvent se grouper en deux catégories: soit la politique anti-inflationnaire, soit la politique d'équité.

3. Problème de paiement au fur et à mesure

L'objectif essentiel du premier groupe est sans contredit la politique de l'impôt optimum de préférence à l'emprunt comme moyen de financer la guerre. Le ministre des

5. Débats de la Chambre des Communes,
Ottawa, Imprimeur du Roi, vol. 1, 1941, n. 202.

finances déclara, dans son premier budget de guerre en septembre 1939, qu'un budget absolument équilibré serait l'idéal d'une politique de financement, étant la plus logique, la plus équitable et la plus efficace, mais qu'il y avait des limites à l'impôt optimum. Le gouvernement adopta donc la politique de l'impôt optimum. Cet objectif fut supprimé par la suite "nous croyons qu'il est sage de suivre autant que possible la politique du paiement au fur et à mesure"⁶.

"Les événements qui se sont produits depuis lors et surtout ceux de ces dernières semaines n'ont changé en rien la sagesse de cette politique; ils ont plutôt accentué le besoin où nous étions de tenter un effort énergique en vue de l'appliquer aussi généralement que possible"⁷. Et

Le deuxième objectif du Gouvernement est de poursuivre, autant que possible, une politique de paiement au fur et à mesure. Cela n'est pas tiré d'aucun dogme, de ce qu'on peut appeler l'orthodoxie financière, mais de la connaissance des injustices connues et avérées et des effets dissolvants du relèvement des prix et revenus par l'inflation.⁸

⁶ A.L. Ilsley, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, septembre 1939, p. 5.

⁷ J.L. Ralston, op. cit., p. 2.

⁸ J.L. Ilsley, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, avril 1941, p. 1.

La déclaration du ministre Ilsley en 1942 est d'autant plus explicite qu'il rejette la méthode inflationnaire.

"Le Gouvernement s'est engagé à solder ses dépenses au jour le jour dans toute la mesure du possible; il s'est refusé à répartir le coût de la guerre en recourant à l'inflation⁹.

Cependant, au début du conflit, l'économie canadienne produisant en sous-capacité et la demande de guerre se faisant attendre, le Gouvernement eut recours à l'expansion monétaire pour financer ses dépenses. Cet emprunt monétaire dans une économie en sous-emploi eut pour effet de stimuler l'emploi des facteurs de production sans crainte de pressions inflationnaires et ainsi permit à l'économie canadienne d'atteindre un niveau de plein emploi. En accord avec son objectif de plein emploi, le Gouvernement, dans son premier budget de guerre en septembre 1939, émit des obligations bancaires pour une valeur de 200 millions, s'appropriant une somme de 100 millions pour dépenses de guerre et imposa quelques hausses de taxes dont une hausse de 20% sur les profits des corporations et les revenus personnels. Le Gouvernement en profita pour légiférer un impôt sur les excès de profits mais ne l'imposa point. Le second budget de guerre, en juin 1940, lança la politique du paiement au jour le jour. Le budget se base essentiel-

⁹ J.L. Ilsley, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, juin 1942, p. 7.

lement sur l'impôt direct¹⁰.

Le taux de l'impôt sur le revenu fut haussé et les exemptions furent abaissées afin d'élargir la base imposable. Une taxe dite de défense nationale, de 2% à 3%, fut imposée à la source sur les revenus totaux. L'impôt sur les surplus de profits des corporations fut révisé; le taux fut haussé à 75% des surplus de profits avec un impôt minimum de 12% du profit total de l'année courante. De nouvelles taxes furent imposées sur les voitures, appareils de radio, le tabac, les cameras. Ces nouveaux impôts surtout directs contribuèrent à mobiliser l'économie canadienne sur un pied de guerre dès 1940.

Le troisième budget de guerre d'avril 1941 se caractérise par la hausse de l'impôt sur le revenu. En effet, l'accent porte sur le revenu personnel: 15% sur le premier 1000 imposable et 5% sur chaque tranche de 1000 additionnels, complété par un nouvel impôt sur les successions et un impôt de 10% sur dividendes et intérêts aux non-résidents. L'impôt sur le revenu personnel fut complété par une hausse de l'impôt sur les surplus de profits des corporations, portant ainsi à 22% le taux sur les surplus de profits. Quelques taxes indirectes furent imposées dont 3 cents le gallon d'essence, 10% sur les billets de transport, une taxe sur les amusements, les appels

10 A.F. Buck, Financing Canadian Government, Chicago Public Administration Service, 1949, p. 189.

téléphoniques, les liqueurs douces et les cadeaux. Les taux d'impôts sur une liste considérable d'autres articles furent haussés assez substantiellement quoique le taux de la taxe de vente demeura le même, à l'exception de la réimposition de quelques matériaux de construction. Le rendement dû à la hausse et à l'introduction de nouveaux impôts se chiffra 75% supérieur à l'année précédente¹¹. En cherchant à établir un niveau élevé d'impôt direct, le Gouvernement eut à faire face à de sérieuses difficultés dues au manque d'uniformité dans la structure des impôts provinciaux. L'Etat fédéral résolut le problème en substituant un impôt fédéral plus uniforme à la variété des impôts provinciaux sur le revenu personnel et celui des corporations. Une entente temporaire, à cette fin fut conclue avec les provinces, dans laquelle les provinces, moyennant une rémunération compensatrice, consentaient à laisser le champ de l'impôt sur le revenu au fédéral pour le temps de la guerre. En plus le fédéral accepta de compenser les provinces de son occupation du champ de la taxe sur l'essence. En 1942, les dépenses croissantes de guerre et les crédits d'un milliard à l'Angleterre obligèrent le ministre des finances à budgeter au-delà de 4 milliards. Le ministre Ilsley expliqua la politique en ces termes:

¹¹ Statistical Summary dans Bank of Canada, juin-juillet 1946, p. 51-52.

J'ai étudié le problème qui nous affronte, avec le plus grand soin et la plus grande attention et j'ai conclu sans retour que je dois inclure dans mes propositions budgétaires des dispositions propres à augmenter sensiblement notre revenu, de l'accentuer du moins dans la mesure où nos emprunts tiendront plus largement compte de l'épargne courante; elles doivent tendre à l'accroissement de l'épargne tant des particuliers que des corporations; elles doivent inclure aussi des dispositions propres à assurer une répartition plus générale et équitable des contributions à l'accroissement nécessaire de l'épargne courante. Ces mesures s'imposent si nous voulons suivre la politique que nous avons énoncée c'est-à-dire payer autant que possible au fur à mesure¹².

Une fois de plus, l'impôt sur le revenu personnel fut le principal moyen d'obtenir les revenus nécessaires. La taxe de la défense nationale fut combinée à l'impôt sur le revenu personnel en un seul impôt à taux plus élevé, quoique une partie fût remboursable à 2% intérêt trois ans après la guerre. L'impôt sur les surplus de profits fut haussé à 12% des profits total plus, soit 10% du profit total, soit 100% du surplus de profit. Les corporations payaient ainsi un impôt de 100% sur les surplus de profits supérieurs à 116% à la moyenne de 1936-1939 et ne pouvaient gagner plus de 70% de la période de base. Quelques autres taxes furent imposées dont une très lourde taxe sur les produits de luxe. Les mesures fiscales, quoique étant la base de la politique économique de guerre de l'Etat fédéral, ne constituaient qu'un aspect de la politique anti-inflationnaire. Elles furent complétées par des mesures de plafonnement des prix,

12 J.L. Ilsley, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, juin 1942, p. 9.

de rationnement et d'allocations des matières premières et enfin la répartition de la main-d'oeuvre.

Selon le dicton du ministre Ilsley: "L'offensive doit se poursuivre sur ces quatre fronts, chacun de ces fronts tient étroitement aux trois autres"¹³.

Notre structure d'impôt sur le revenu personnel et celui des corporations atteignit son point optimum en 1942 se comparant favorablement, dans le taux et la base, avec la structure anglaise¹⁴ la portion remboursable incluse. Cependant les dépenses aussi avaient atteint un sommet sans précédent; étant selon les estimés de 1943, un milliard plus élevées qu'en 1942 pour se chiffrer à 5.5 milliards. Malgré un déficit plus que probable, le rendement de l'impôt n'étant que de 2.9 milliards, le ministre des finances hésita à imposer de nouvelles taxes car, dit-il "des considérations importantes entrent en ligne de compte. Déjà nos taux sont élevés. Les impôts sont véritablement lourds. Ils sont lourds même en comparaison de ceux d'autres pays en guerre"¹⁵.

Aussi conclut-il que: "Il existe par conséquent de très graves empêchements tant en équité qu'au point de vue administratif à tout relèvement important de l'impôt sur le revenu"¹⁶.

13 Ibid., p. 10

14 A.F. Buck, op. cit., p. 191.

15 J.L. Ilsley, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mars 1943, p. 8.

16 Loc. cit.

Conséquemment le seul changement d'impôt sur le revenu fut l'inauguration d'une politique de perception courante qui acquitte les paiements au jour le jour. Toutefois quelques taxes indirectes furent imposées dont sur les tabacs, les spiritueux et les cabarets. En 1944, le ministre des finances reconnut que notre structure avait atteint son point optimum, néanmoins il imposa une nouvelle hausse d'impôts sur certains produits de luxe et n'effectua aucune réduction par ailleurs.

Essayons de déterminer dans quelle mesure le Gouvernement fédéral a réalisé sa politique de paiement au jour le jour. Pour ce faire quelques critères seront considérés dont l'effort de guerre du Canada, mesuré par le pourcentage du revenu national consacré à la production des biens de guerre, la hauteur relative du taux des impôts, le pourcentage des dépenses de guerre payées à même les revenus courants et enfin le pourcentage du revenu national imposé. Ces quatre critères mesureront l'effort relatif du Canada dans sa politique de paiement au jour le jour. Ces normes de comparaison appliquées à différents pays, mais ayant une même politique, détermineront le sérieux de l'effort canadien. Dès le début de l'appréciation il est nécessaire de déterminer l'effort de guerre du Canada et des quelques autres pays relativement au revenu national respectif. Le Canada consacra environ 50% de son revenu national à la poursuite de la guerre; ce qui constitue environ le même pourcentage que celui

des Etats-Unis et du Royaume-Uni.¹⁷

Sachant maintenant que l'effort de guerre relatif est sensiblement le même, nous pouvons sans crainte appliquer les critères complémentaires.

Le structure de nos impôts, taux et base, comparée au niveau d'avant-guerre est plus élevée. Cependant il est difficile de comparer le taux des impôts entre les pays. Aussi la comparaison se limitera à l'impôt sur le revenu, lequel reflète assez bien la structure d'impôt de guerre, quoique même dans ce champ restreint, les comparaisons sont complexes et imparfaites dues à la partie remboursable des impôts; particularité adoptée par le Canada, le Royaume-Uni, mais non par les Etats-Unis. Considérant seulement l'impôt personnel non remboursable, les taux canadiens, quoique inférieurs aux taux anglais à tous les niveaux de revenus, sont supérieurs et assez substantiellement aux taux américains excepté dans le niveau inférieur à \$1,500.¹⁸ Considérant l'impôt brut, les taux canadiens sont supérieurs aux taux anglais seulement dans les niveaux imposables 4,000 et 20,000 quoique peu inférieurs dans les autres niveaux, mais les taux canadiens sont de beaucoup supérieurs aux taux américains et à tous les niveaux imposables.¹⁹ Si l'on considère

17 R.A. Musgrave, H.L. Seligman, The Wartime Tax Effort in the U.S., U.K. and Canada dans Federal Reserve Bulletin, janvier 1944, p. 17.

18 Ibid, p. 21.

19 G.W. Brown (éd.) Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1950, p. 261.

l'impôt des corporations, l'on note que les revenus des corporations américaines sont imposés au taux de 40% comparé à 30% au Canada, tandis que l'impôt net sur les surplus de profits s'établit au taux de 80% pour les trois pays.²⁰

Ainsi les taux des impôts nets sont les plus élevés en Grande-Bretagne et les plus bas aux Etats-Unis. Les taux canadiens se classent dans le juste milieu quoiqu'ils soient plus près des niveaux anglais. Cependant il est judicieux de préciser l'aspect dynamique de la comparaison des taux. En effet une hausse rapide des revenus imposables, soit par hausse des taux soit par des diminutions d'exemption, impose un fardeau plus lourd aux contribuables qu'une hausse plus graduée. Ainsi un pays ayant un bas niveau d'impôt avant la guerre est handicapé dans son désir d'atteindre un niveau très élevé²¹. Ce dynamisme comparatif dans les hausses d'impôts ressort du tableau suivant:

20 R.A. Musgrave, H.L. Seligman, op. cit., n. 24.

21 Ibid, p. 23.

TABLEAU X

Hausse dans le rendement des impôts durant la guerre
au Canada, aux Etats-Unis et en Grande Bretagne²²

<u>pays</u>	<u>montant</u> <u>1939</u>	<u>montant</u> <u>optimum</u>	<u>rapport</u>
Etats-Unis	45 milliards	44 milliards	8.8
Grande-Bretagne	1 milliard	3.4 milliards	3.4
Canada	\$502 millions	3.013 milliards	6.

Du point de vue dynamique, l'effort américain se compare favorablement à l'effort canadien et anglais, car une grande part de la résistance psychologique vient, non pas du taux absolu des impôts, mais plutôt de la hausse du revenu imposable²³. Aussi ce critère comparatif des taux d'impôts se révèle imparfait et doit être complété. Le second critère, le pourcentage des dépenses de guerre payées par les revenus courants, révèle que le Canada a payé 57% de ces dépenses comparé à 52% pour la Grande-Bretagne et entre 45%²⁴ et 50% pour les Etats-Unis²⁵ comme l'indiquent les tableaux suivants:

22 H.C. Murphy, The Nation Debt in War and Transition, Toronto, McGraw Hill, 1950, p. 251.

23 Ibid, p. 254-256.

24 Ibid, p. 254.

TABLEAU XI

Proportion des dépenses du gouvernement canadien payées par les taxes durant la guerre²⁶

<u>années fiscales</u>	<u>dépenses</u>	<u>revenus</u>	<u>déficit</u>	<u>pourcentage</u>
1940	681	562	119	82%
1941	1,250	872	378	70%
1942	1,885	1,489	396	79%
1943	4,387	2,219	2,138	51%
1944	5,322	2,765	2,557	52%
1945	5,246	2,687	2,559	51%
1946	5,136	3,013	2,123	54%
total	23,907	13,637	10,270	57%

TABLEAU XII

Proportion des dépenses du gouvernement anglais payée par les taxes durant la guerre²⁷

<u>années fiscales</u>	<u>dépenses</u>	<u>revenus</u>	<u>déficit</u>	<u>pourcentage</u>
1940	1,408	1,132	276	80%
1941	3,971	1,405	2,476	38%
1942	4,876	2,175	2,701	45%
1943	5,740	2,922	2,818	51%
1944	5,909	3,149	2,760	53%
1945	6,180	3,355	2,825	54%
1946	5,601	3,401	2,200	61%
total	33,685	17,629	16,056	52%

²⁵ E.D. Allen, O.H. Brownley, Economies of Public Finance, New York Printer Hall, 1947, p. 44.

²⁶ Canada Year Book for 1947, Montreal, J. Lowe and Company, 1948, p. 962.

²⁷ Annual Abstract of Statistics, Central Statistical Office United Kingdom, No. 84, 1935-1946, p. 213-215.

Considérant les années les plus représentatives de la guerre de 1941 à 1943, le Canada couvrit 52% de ses dépenses comparé à 46% par la Grande-Bretagne et 40% pour les Etats-Unis²⁸. En mars 1945, le Canada couvrait déjà 45% de ses dépenses de guerre²⁹. Le troisième critère, le pourcentage du revenu national imposé donne une meilleure appréciation de la politique gouvernementale du paiement au jour le jour. Depuis 1939, le pourcentage du revenu national imposé par l'Etat fédéral de 13.3% en 1939 à 25% en 1944 ainsi que l'indique le tableau suivant:

TABLEAU XIII

Pourcentage du revenu national imposé par le Fédéral
au Canada de 1939 à 1944

<u>années</u>	<u>impôts</u> ³⁰	<u>revenu national</u> ³¹	<u>pourcentage</u>
1939	436,254,544	4,221	13.3%
1940	468,221,595	5,112	9. %
1941	778,175,450	6,514	12. %
1942	1,360,912,837	8,277	16.5%
1943	2,066,719,961	9,069	22.8%
1944	2,436,811,484	9,685	25.1%

28 R.A. Musgrave, H.L. Seligman, The Wartime Tax Effort in the U.S., U.K. and Canada, dans Federal Reserve Bulletin, janvier 1944, p. 18.

29 J.K. Ilsley, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, octobre 1945, p. 2.

30 Annuaire du Canada, 1945, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1946, p. 965.

31 Annuaire du Canada, 1947, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1948, p. 991.

Il est révélateur de noter que l'Etat fédéral canadien et américain qui imposaient respectivement avant la guerre 12.3% et 7.7% de leur revenu national augmentèrent le rapport à 30% et 17% en 1943, comparé à la Grande-Bretagne qui imposait avant la guerre 22% de son revenu national et 39% en 1943³². La hausse du rapport en termes de pourcentage est ainsi plus élevée pour le Canada que pour la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. Cependant il faut que le niveau anglais d'avant-guerre soit le plus élevé, rendant ainsi une hausse additionnelle du rapport impôt-revenu national d'autant plus difficile que ce rapport était élevé.³³

Selon ces quatre critères, il semble que l'effort du Canada, dans la poursuite de sa politique de paiement au jour le jour, fut optima. En résumé, le niveau de nos impôts nets, non compris l'épargne obligatoire, est moins élevé que le niveau anglais mais supérieur de beaucoup aux taux américains³⁴ quoique le niveau d'impôt brut est supérieur aux taux anglais dans l'échelle de revenus 4,000 à 20,000.³⁵

Quant au sujet de la hausse du niveau des impôts, elle peut être difficilement comparable entre le Canada et la Grande-Bretagne, quoiqu'elle soit plus élevée que celle des Etats-Unis.³⁶

32 R.A. Musgrave, H.L. Seligman, Loc. cit.

33 Ibid., p. 19

34 Loc. cit.

35 G.W. Brown (éd.), Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1950, p. 261.

36 R.A. Musgrave, H.L. Seligman, op. cit., p. 19.

Ce résultat fut atteint grâce au patriotisme; mais le patriotisme ne suffit point à protéger et stimuler l'initiative. Le Gouvernement dut faire appel à l'épargne volontaire du public pour se financer. Malgré cet effort considérable dans la poursuite de sa politique, notre dette nationale s'éleva de 4,400,000,000. en 1939 à 14,600,000,000. en 1945 car selon le ministre des finances, M. Ilsley: "Nous ne devons pas imposer des taxes au point de décourager la productivité et la production"³⁷.

En conclusion, la politique de guerre anti-inflationnaire du Gouvernement canadien fut poursuivie avec rigueur si l'on en juge les comparaisons avec d'autres pays. Notre structure d'impôt avant la guerre était régressive. Notre politique d'équité renversa la tendance. La politique anti-inflationnaire, grâce aux impôts et emprunts obligatoires mais surtout volontaires du public, fut un succès. L'indice du coût de la vie haussa seulement de 20%, soit moins qu'en Australie, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis.³⁸

4. La politique d'emprunt public

Le second objectif anti-inflationnaire énoncé dans le discours du budget de septembre 1939, stipulait, malgré une

³⁷ J.L. Ilsley, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, septembre 1939, p. 5.

³⁸ G.W. Brown (éd.), op. cit., p. 265

expansion monétaire dans les débuts qui faciliterait le plein emploi des facteurs de production que le Gouvernement fédéral aurait recours à l'épargne populaire volontaire "ce que nous ne pourrions payer par les impôts, nous l'emprunterons du public canadien".³⁹

Le Gouvernement, faisant suite à sa politique, stimula l'expansion monétaire en vendant, dès octobre 1939, pour une valeur de 200 millions d'obligations à courts termes aux banques à charte.⁴⁰

Au début de 1940, le Gouvernement, considérant que l'épargne publique était assez considérable pour supporter en partie le financement de la guerre, émit ses premières obligations de guerre.⁴¹

En mai 1940, des certificats d'épargne complétèrent l'émission d'obligations. Cette émission de certificats marqua le début de la campagne des emprunts publics. Le premier emprunt de la victoire de mai 1941 fit ressortir le rôle de l'épargne populaire volontaire dans le financement d'une guerre.

En 1942, une innovation fut introduite dans la structure d'impôt. Le plan Keynes de l'épargne obligatoire fut

39 J.L. Ilsley, Loc. cit.

40 A.F. Buck, Financing Canadian Government, Chicago, Public Administration Service, 1949, p. 199.

41 Loc. cit.

adopté⁴². Une partie de l'impôt sur le revenu était remboursable, à deux pour cent d'intérêt, après la guerre. Le ministre des finances expliqua son adoption du plan en affirmant qu'il serait un facteur d'encouragement de l'épargne, de diminution des dépenses et un stimulant de l'initiative. Il déclara à cet effet: "Ce système nous permettra de répondre, dans une large mesure, à nos besoins fiscaux immédiats sans nuire à l'attrait offert par la possibilité de gains plus élevés par l'exécution d'un travail plus intense et meilleur".⁴³

"Nous pouvons appeler cette fraction remboursable de l'impôt un minimum obligatoire d'épargne. Elle donnera l'assurance que le contribuable non seulement acquitte ses impôts mais épargne un montant minimum proportionnel à son revenu, ses impôts et ses obligations familiales".⁴⁴

"L'utilisation de ses fonds que le contribuable fait à ces fins ne vient pas en conflit avec les exigences de la guerre et ne complique pas non plus le problème du contrôle des prix et celui du rationnement comme le fait l'emploi des fonds à des dépenses".⁴⁵

Notons, cependant, que des exemptions étaient prévues pour certains genres d'épargne contractuelles tels les primes

⁴² Le plan fut adopté par le Canada, la Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, mais rejeté par les Etats-Unis.

⁴³ J.L. Ilsley, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, juin 1942, p. 12.

⁴⁴ Loc. cit.

⁴⁵ Loc. cit.

d'assurance, les fonds de pension, les hypothèques sur résidence. Ce plan d'épargne obligatoire fut retiré en 1944. On nota que le taux élevé de l'impôt brut avait un effet déprimant sur l'initiative et la productivité, les contribuables ne faisant point la distinction entre la partie épargne et la partie non remboursable.

Le ministre expliqua le retrait du plan en ces termes:

A cette étape d'une longue guerre, plusieurs causes favorisent les absences volontaires au travail, le manque d'application et l'on prétend que les taux élevés de déductions des revenus aux fins d'impôt et des épargnes sont un élément qui contribue à cet état de choses. Je sais que nous avons, à l'heure actuelle, un besoin urgent et immédiat de surcroît de production⁴⁶.

Le Gouvernement s'en remit à l'épargne volontaire, système plus flexible, plus équitable pour le budget familial et plus efficace envers la productivité⁴⁷. Le plan, abandonné en 1944, avait rapporté 200 millions.⁴⁸ Cette politique économique du financement partiel de la guerre par l'épargne populaire fut menée à bonne fin. En effet seulement 31% de la hausse de la dette, donc des emprunts, fut achetée par les banques dont 14% par la banque centrale et 17% par les banques commerciales, comparé à 41% aux Etats-Unis. Cependant la Grande-

⁴⁶ J.L. Ilsley, Discours sur le budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, juin 1944, p. 10.

⁴⁷ Loc. cit.

⁴⁸ J.L. Ilsley, Discours sur le budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, octobre 1945, p. 42.

Bretagne réussit à placer ses obligations surtout dans le public, les banques participant à la transaction que dans une mesure de 22%.⁴⁹ La politique du Canada de financement partiel de la guerre par l'épargne volontaire fut un succès. L'indice du coût de la vie s'éleva seulement de 20% durant la guerre, ce qui est inférieur à la hausse anglaise et australienne. L'indice des prix de gros monta de 47%, hausse égale à la hausse américaine mais inférieure à celle de l'indice anglais.⁵⁰

En terminant, notons que des mesures fiscales et monétaires furent complétées par des mesures tels le plafonnement des prix et des salaires, le rationnement et allocations des matières premières et enfin par un système de priorité. Ces mesures économiques contribuèrent dans le succès de la politique anti-inflationnaire.

5. La politique d'impôts

La politique d'équité, c'est-à-dire d'égalité de sacrifice joua un rôle important dans le financement de la guerre et qui se refléta dans la structure d'impôt de la période de guerre. Dès le premier budget de guerre, en septembre 1939, le ministre des finances fit cette déclaration: "L'égalité de sacrifice, compte tenu de la capacité de payer, dut présider au prélèvement

⁴⁹ G.W. Brown (éd.), Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1950, p. 263.

⁵⁰ Ibid, p. 265.

de l'impôt"⁵¹. L'impôt sur le revenu personnel fut reconnu comme étant la forme d'impôt la plus équitable, cet impôt considérant la capacité de payer du contribuable, en tenant compte de son revenu brut et de ses responsabilités.

Au point de vue de l'équité nous nous accordons tous à reconnaître que l'impôt sur le revenu des particuliers constitue la plus équitable méthode de taxation. En somme le revenu d'un particulier fournit à lui seul la meilleure mesure de la capacité personnelle de contribuer au fisc surtout si l'on tient compte de ses responsabilités et charges personnelles.⁵²

L'impôt sur les corporations, profits et surplus de profits, fut aussi considéré comme une méthode équitable puisque tenant compte des profits nets et d'une période de base.

Cette conception du rôle de l'impôt sur le revenu net eut pour effet une hausse rapide des taux et une baisse des exemptions de l'impôt direct. Cependant cette hausse s'opéra toujours en fonction de la protection de l'initiative, la productivité et de l'épargne. "En élaborant les méthodes appropriées, j'ai dû tenir compte de trois importantes considérations: l'équité, l'épargne et l'initiative"⁵³ déclara le ministre Ilsley en 1942.

Avant la guerre, notre structure d'impôt reposait fortement sur l'impôt indirect, c'est-à-dire l'impôt des revenus

⁵¹ J.L. Ilsley, Discours sur le budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, septembre 1939, p. 5.

⁵² J.L. Ilsley, Discours sur le budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, juin 1942, p. 10.

⁵³ Ibid, p. 9

bruts. L'Etat fédéral retirait les 2/3 de ses revenus des droits tarifaires, taxes de vente et taxe d'accise.⁵⁴ La guerre fut une magnifique occasion de réduire la régressivité dans notre structure fiscale. Poursuivant sa politique d'équité suivant la capacité de payer, le Gouvernement fédéral évita volontairement de hausser et d'imposer de nouvelles taxes sur les revenus bruts et sur les biens. Cependant quelques taxes furent imposées telles sur les voitures, mais dans l'ensemble les impôts furent assez stables tel le taux de la taxe de vente qui se stabilisa à 8%. L'impôt sur le revenu haussa de 20% dès 1939 et dans les trois années successives pour atteindre un sommet en 1942. Le taux élevé de l'impôt brut sur le revenu personnel fut atteint grâce au retrait des provinces du champ de l'impôt sur le revenu selon les ententes de 1941.

En 1943, le point optima fiscal étant atteint, le Gouvernement appliqua une politique de perception au fur à mesure dans la collection des impôts. Cette politique de perception courante donnait plus de stabilité aux revenus de l'Etat.⁵⁵ L'impôt sur les surplus de profits, introduit en 1930, fut haussé au taux de 100% en 1942 dont 20% remboursable. L'impôt

⁵⁴ G.W. Brown (éd.), op. cit., n. 261.

⁵⁵ J.L. Ilsley, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mars 1943, n. 10.

sur les successions imposé par le Dominion en 1941, plus l'impôt analogue provincial se comparait à l'impôt anglais.⁵⁶ Le tableau suivant illustre le changement de notre structure d'impôt depuis la guerre.

TABLEAU XIV

Evolution de la structure d'impôt du Canada de
1939-1945⁵⁷

<u>années</u>	<u>1939</u>	<u>1940</u>	<u>1941</u>	<u>1942</u>	<u>1943</u>	<u>1944</u>	<u>1945</u>
impôts directs	142 millions	134	272.1	652.4	1,308	14,815	1,336
pourcentage	32.6%	29%	35%	40.5%	63%	60%	61.8%
impôts indirects	294 millions	333.8	506.	708.5	758.7	956.3	881.3
pourcentage	67.4%	71%	65%	59.5%	37%	40%	38.2%

Ce tableau montre que le rapport des impôts directs à l'impôt global fut renversé, indiquant ainsi la part croissante et importante de l'impôt direct dans le financement de la guerre. En augmentant considérablement la part de l'impôt sur le revenu, le Gouvernement fédéral accrut l'équité aussi bien que l'efficacité de notre structure d'impôt en se basant sur la capacité de

56 A.E. Buck, op. cit., p. 173.

57 Comptes Publics du Dominion du Canada,
Ottawa, Imprimeur du Roi, 194, p. XXXIV.
Ibid, 1946, p. XXX.

payer ou revenu net.

6. Politique monétaire

La politique d'emprunt populaire fut complétée par une politique de bas taux d'intérêt. En 1939, le ministre des finances, M. Ilsley, fit ressortir cet aspect monétaire de la politique d'emprunt. "Ce que nous ne pourrions financer par les impôts, dit-il, nous le financerons par emprunts publics du plus bas taux d'intérêt possible"⁵⁸. La Banque du Canada fut l'agence du Gouvernement qui appliqua cette politique de monnaie facile, en maintenant le taux d'intérêt sur les emprunts courants assez bas. Le rapport annuel de 1943 de la Banque du Canada donne l'assurance que le système bancaire adoptera une politique de bas niveau d'intérêt après la guerre. Référant à la baisse du taux d'escompte de 2.5% à 1.5%, le gouverneur de la Banque déclara:

It therefore seems appropriate that the bank, by reducing its rate, signifies its intention to continue the kind of monetary policy which has brought about the current level of interest rates. A policy aimed at higher interest rates would only become intelligible if, after war shortages are over, consumer's expenditures and capital development were to proceed at a rate which could overstrain our productive capacity. I see no prospect of such a situation arising in form which would call for a policy of earning interest rates.⁵⁹

⁵⁸ J.L. Ilsley, Discours sur le budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, septembre 1939, p. 5.

⁵⁹ B.H. Higgins, Canada's Financial Systems in War, New York, National Bureau of Economic Research, Paper 19, avril 1944, n. 81.

Le Gouvernement, grâce aux méthodes de refinancement, réussit à baisser considérablement le taux d'intérêt durant la guerre comme l'indique le tableau suivant:

TABLEAU XV

Taux d'intérêt moyen sur la dette fédérale
canadienne portant intérêt⁶⁰

<u>années</u>	<u>taux d'intérêt</u>
1939	3.528%
1940	3.421%
1941	3.123%
1942	2.960%
1943	2.656%
1944	2.599%
1945	2.547%

La réduction du taux d'intérêt durant la guerre dépendait beaucoup moins sur un changement de structure qu'aux Etats-Unis et qu'en Grande-Bretagne. Seulement 25% de l'emprunt du Canada étant sous forme d'obligations à courts termes, comparé à 38% aux Etats-Unis et 53% en Grande-Bretagne.⁶¹

⁶⁰ Annuaire du Canada, 1947, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1948, p. 1026.

⁶¹ G.W. Brown (éd.), op. cit., p. 263.

Comme résultat de la baisse du taux d'intérêt, la hausse du coût de la dette fut inférieure à la croissance de la dette comme l'indique le tableau suivant:

TABLEAU XVI

Evolution du coût de la dette et de la dette
au Canada de 1939-1945⁶²

années	coût de la dette portant intérêt	dette portant intérêt
1939	129,077,904	3,658,414,748
1945	360,893,790	14,441,843,476

La dette subissait une hausse de 298%, tandis que son coût n'augmenta que de 186%.

Le coût de la dette sera le même qu'en 1939 si le niveau d'emploi et du revenu se maintient à ce même niveau élevé.⁶³

7. Conclusion

Depuis la création de la Banque du Canada en 1934, le Gouvernement a poursuivi une politique d'expansion monétaire. Cette politique dans les conditions d'après-guerre est inflationnaire. L'expansion monétaire du début de la guerre doit être substituée par une politique anti-inflationnaire.

⁶² Annuaire du Canada, 1947, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1948, n. 1026.

⁶³ Paper on Employment and Income with Special Reference to the Initial Period of Reconstruction, Ottawa, King's Printer, April 1945, p. 21.

L'optimisme d'une politique de monnaie facile sans pression inflationnaire ne fut pas partagé par l'Etat fédéral. Les conditions et conjonctures d'après-guerre appelaient une politique anti-inflationnaire rigoureuse.

PERIODE D'APRES-GUERRE - 1945-1950

1. Situation

Le Canada sortit de la guerre avec une économie plus saine. La dette nationale détenue à l'étranger était réduite. Le Canada était devenu un pays créditeur et son revenu national avait doublé depuis 1939. Notre économie se classait la quatrième parmi les pays industriels des Nations-Unies. Le Canada entra dans la période d'après-guerre avec une économie à maturité. Cependant, des difficultés et problèmes s'imposaient. Un déséquilibre de la demande monétaire et de l'offre de biens de consommation, sauvé par un accroissement de revenus dérivant de l'épargne populaire, des dépenses de sécurité sociale et d'une plus forte propension à consommer due à la demande différée de guerre, menaçait la stabilité de l'économie canadienne.

La démobilisation de trois quarts de million d'hommes de nos forces armées posait un grave problème de plein emploi à l'Etat fédéral. L'économie canadienne traversait une période d'adaptation très complexe. Les réalisations de guerre avaient fait connaître le niveau de sous-emploi de la période de l'entre-deux-guerres, surtout celle de 1930-1940. Cependant, la liquidité d'après-guerre, due principalement à la demande différée des biens capitaux et de consommation durant la guerre, absorba graduellement les facteurs libres. Le niveau de plein emploi fut tôt atteint. Cependant la menace de sous-emploi existait.

2. Le plein emploi

La politique économique d'après-guerre de l'Etat fédéral fut énoncée dans deux documents officiels: le 'Paper on Employment and Income' présenté au Parlement en avril 1945 par le ministère de la Reconstruction, et le "Dominion Provincial Conference on Reconstruction"¹. Le gouvernement fédéral, dans ses déclarations, adopte une politique de stabilisation de l'emploi et du revenu national à un niveau élevé, c'est-à-dire un niveau de plein emploi.

The central task of reconstruction must be to accomplish a smooth and orderly transition from the economic transition of war to those of peace and to maintain a high and stable level of employment and income. The Government adopts this as a primary object of policy. In setting as its aim a high and stable level of employment and income, the Government is not selecting a lower target than full employment.²

La déclaration canadienne de la politique d'emploi montre plus d'agressivité que le "Papier blanc" britannique qui s'exprima en ces termes: le maintien de l'emploi et du revenu à un niveau élevé et stable "to maintain a high and stable level of employment and income"³. Quoique étonnant, notre formule fut aussi plus agressive que les termes d'emploi maximum de "l'Améri-

1 Les deux documents officiels sont publiés par H. Cloutier, imprimeur du roi, Ottawa.

2 Paper on Employment and Income. With Special Reference to the Initial Period of Reconstruction, Ottawa, King's Printer, avril 1945, p. 1.

3 W.H. Beveridge, Full Employment in a Free Society, London, G. Allen & Unwin, p. 260.

can Employment Act of 1946⁴ "maximum employment". Cependant la formule canadienne exprime l'objectif du plein emploi sans en définir le concept. Quelques économistes américains, dont l'éminent A.H. Hansen, s'entendent pour définir le plein emploi au niveau de 4 à 5% de chômage.

In a dynamic market economy seasonal, transitional and technological unemployments are necessarily associated with changes in the seasons, the introduction of new products and new methods of production, the decline of some old industries and the development and expansion of others. Moreover in a free society the wage earners work for whom they please. There will be of necessity a degree of labor turnover. Full employment in the United States means perhaps 4 or 5% of labor force unemployed⁵.

L'économiste anglais Beveridge définit le niveau de plein emploi comme étant une situation caractérisée par une demande de travail supérieure à l'offre.

Full employment in this report means leaving always more vacant jobs than unemployed men, not slightly fewer job. It means that the jobs are at fair wages, of such kind and so located that the unemployed men can reasonably be expected to take them. It means by consequence that the normal lag between losing a job and finding another one will be very short.⁶

Afin d'atteindre et de maintenir le plein emploi en longue période, le Canada dispose de quatre moyens: encourager les exportations, stabiliser la consommation à un niveau élevé

⁴ A.H. Hansen, Economic Policy and Full Employment, New York, McGraw Hill, p. 106-107.

⁵ Ibid, p. 107.

⁶ W.H. Beveridge, op. cit., p. 19.

stabiliser l'investissement privé et enfin l'investissement public compensatoire aux fluctuations des investissements privés. L'Etat fédéral canadien se déclara conscient de la dépendance du revenu national et du niveau d'emploi des exportations, "Canadian Employment and Income have been in the past highly dependent on export markets"⁷

Cette dépendance, cependant et selon le gouvernement fédéral, ne doit pas inquiéter outre mesure car, même un bas niveau d'exportations ne gênera pas nécessairement le niveau d'emploi, mais nécessitera, plutôt, une ré-orientation de nos industries vers la spécialisation de produits manufacturés à avantages relatifs. Cependant, selon le Fédéral, cette nouvelle politique industrielle abaisserait, peut-être, notre niveau de vie. "A low level of export trade might not ultimately defeat the attainment of high expenditures, but it would involve painful reorganization among our industries, costly delays and reduced standard of living. Nevertheless a relatively high level of export trade will be vitally necessary"⁸.

Le Gouvernement se déclara, aussi, en faveur d'une politique commerciale multilatérale et libre de toutes barrières

7 Paper on Employment and Income, with Special Reference to the Initial Period of Reconstruction, Ottawa, King's Printer, avril 1945, p. 5.

8 Loc. cit.

commerciales, financières ou administratives.

The Government has pressed and is continuing to press every day for a wide collaboration in the reciprocal reduction and removal of trade barrier and attaches special importance to the reconstruction of multilateral trade on a firm basis and arrangements under which the proceeds of our exports may be spent wherever we desire to obtain our imports⁹

La stabilisation de la consommation à un niveau élevé dépend, dans une large mesure, de la stabilité et de la garantie d'un revenu disponible minimum. Le Gouvernement, partageant les vues, légiféra une politique de sécurité sociale garantissant le revenu minimum nécessaire.

Par sa politique d'assurance-chômage, de pensions de vieillesse, pensions de guerre, d'allocations familiales et enfin un projet d'assurance-santé, l'Etat espère ainsi contribuer au maintien d'un haut niveau de consommation.

Measures whose prime object is to stimulate consumption expenditures will not be appropriate to this period of the war but there are possible dislocations, related to demobilization and international trade against which income required protection. Such dislocations and delays may occasion decline in some income. It will be necessary to prevent such decline from becoming accumulative and to safeguard low family-income group. They will augment the income of families on the lower income group and will provide the means for maintaining or increasing the consumption of their group¹⁰.

9 Ibid, p. 7.

10 Ibid, p. 13.

Le Gouvernement compléta sa politique de sécurité sociale par des mesures de soutien de prix agricoles destinées à protéger les revenus de ce secteur vital particulièrement touché par les oscillations des exportations et ainsi garantir un minimum de revenu à ce secteur spécialisé de notre économie.¹¹ Les dirigeants fédéraux reconnurent que le niveau élevé de l'impôt durant la guerre découragea les investissements privés et cela afin de libérer les facteurs de production, capital, main-d'oeuvre, ressources naturelles, vers une économie de guerre. "The Government recognizes that war-time taxation both in its form and rates is discouraging to new investment. It was deliberately designed to be discouraging in order that our resources could be used for the purpose of war"¹². Ils proposèrent donc une politique fiscale de paix afin de stimuler les investissements privés par certaines mesures appropriées telles une réduction et exemption d'impôts mais plus particulièrement en minimisant les impôts sur le revenu et les prix. "The Government proposes not only to reduce taxation as rapidly as possible, but to develop its fiscal policy so as to encourage the increase of private investment to a high and stable level. It is proposed particularly to eliminate or minimize taxation which contributes to higher level of producer cost".¹³

11 Loc. cit.

12 Ibid, p. 11.

13 Loc. cit.

Quelques mesures monétaires furent aussi adoptées dans le but d'encourager et de stimuler les investissements privés. Une Banque d'expansion industrielle¹⁴ fut mise sur pied afin de financer, dans le cadre d'une politique de bas taux d'intérêt, les entreprises industrielles. Ces mesures furent complétées par une garantie des prêts d'investissements agricoles.¹⁵

Le gouvernement reconnaît, dans son document, le rôle stabilisateur et compensatoire des investissements publics dans le maintien du niveau d'emploi, mais il affirme que le problème du maintien du plein emploi ne peut être résolu par des travaux publics, mais plutôt en substituant les dépenses et investissements privés aux investissements publics.

The post-war employment problem is not to be solved by huge expenditures on public works. Government expenditures like private, play an important part in determining the level of employment and income. Viewed from one direction the problem of transition is to maintain the level of employment while substituting private for a large part of public expenditures and it is the firm intention of the government to institute a system of managing its capital expenditures so that they may contribute to the maximum to the improvement and stabilization of employment and income.¹⁶

Il souligne aussi le fait que les dépenses d'investissements publics comme facteur au moyen d'une politique d'emploi est une innovation: qu'il serait prudent de l'adapter à la

14 Loc. cit.

15 Ibid, p. 12.

16 Ibid, p. 14.

structure économique et constitutionnelle du Canada.¹⁷

The deliberate use of public investment expenditures as permanent in employment policy has to be undertaken experimentally. There is, as yet, no working model even in other countries. It will be necessary to frame policy to fit the facts of the Canadian economy and administer it in accordance with our federal constitution.

Il propose donc deux aspects de l'investissement public; l'étude de plans de direction, d'administration et d'exécution de travaux publics afin de synchroniser les périodes de dépenses et d'aviser sur les sommes les plus efficaces à la reprise. Enfin, la réalisation, en coopération avec les provinces, d'une politique nationale de conservation et de développement de nos ressources naturelles.

Since in the inter-war years, the public investment expenditures of provincial and municipal governments have been much greater than those of the Dominion. It will be an essential part of such a policy that advance planning on the part of these governments should be encouraged and without interfering with provincial or municipal decision in respect of the direction of their expenditures, cooperation should be sought on the timing of such expenditures.¹⁸

Ces mesures, espère le déféral, pourront suffisamment compenser les fluctuations des exportations dès le début d'un fléchissement. Elles sont de plus de nature à stimuler les investissements privés.¹⁹ On note l'importance que le gouvernement attache aux recherches en leur accordant soit des subsides,

¹⁷ Paper on Employment and Income, with Special Reference to the Initial Period of Reconstruction, Ottawa, King's Printer, avril 1945, p. 16.

¹⁸ Loc. cit.

¹⁹ Loc. cit.

soit des exemptions d'impôts.²⁰ Cependant il reconnaît que la réalisation de cette politique de plein emploi va lui nécessiter un budget anti-cyclique: budget déficitaire, minimum d'impôt et optimum de dépenses en période de dépression et surplus budgétaire optimum d'impôt et minimum de dépenses en prospérité. Le budget s'équilibrera dans le cycle. Il reconnaît ainsi le besoin de budgeter pour le cycle et non pour une année fiscale.

The Government will be preposed in period when unemployment threatens to secure the deficit and increase in the national debt resulting from its employment and income policy, whether that policy in the circumstances is best applied through increase of expenditures or reduction of taxation. On period of buoyant employment and income budget plans will call for surplus. The government policy will maintain a proper balance in its budget over a period budget more than a single year.²¹

3. Objectif anti-inflationnaire

L'inflation d'après-guerre permit au gouvernement fédéral d'éprouver, qu'un aspect dans sa politique de plein emploi: la politique anti-inflationnaire. L'économie canadienne d'après-guerre subissait des pressions inflationnaires. Le gouvernement faisait face à l'inflation. Le gouvernement poursuit donc une politique d'économie dans ses dépenses.

20 Ibid, p. 18.

21 Ibid, p. 21.

Le ministre des finances M. Abbott l'y invitait fortement "Notre programme budgétaire a été net et explicite, nous avons voulu réduire les dépenses et les maintenir à un bas niveau. Lorsqu'il nous a fallu dépenser nous avons cherché à économiser".²² Cependant la politique des subsides dans le but d'enrayer le coût de la vie, des produits essentiels à la consommation, continua. L'aspect "impôt" de la politique anti-inflationnaire, consista dans la réduction des impôts qui haussaient les coûts de production et décourageaient l'initiative et la productivité. Le gouvernement cependant maintint les impôts nécessaires à un surplus budgétaire afin de baisser la dette nationale.

Cette considération est d'importance primordiale pour le pays. Dans les modifications qu'il nous est possible d'apporter aux impôts, il importe souverainement de faire tout en notre pouvoir pour réduire les coûts, réveiller les ambitions et ~~à~~ favoriser les placements destinés à accroître la capacité d'embauchage de nos entreprises et augmenter l'efficacité dans la production.²³

Afin de réduire les coûts, la taxe de guerre sur les importations fut abolie ainsi que la taxe de vente sur les appareils nécessaires à la production. Le gouvernement stimula la production en modifiant l'impôt sur les surplus de profits qui avait un effet néfaste sur les investissements.

²² D.C. Abbott, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mai 1948, p. 6.

²³ J.L. Ilsley, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, octobre 1945, p. 6.

Comme phase de l'abolition de l'impôt sur les surplus de profits, le gouvernement en abolit la portion remboursable et en réduisit le taux à 60%. Résultat: les profits des corporations furent imposés au taux de 40% et le surplus de 116 2/3% du profit de base au taux de 20%. A la suite de ces changements plus de 12000 sociétés furent exemptées de l'impôt sur les surplus de profits. L'impôt sur le revenu personnel ne changea pas dans le budget de 1945. Le ministre des finances M. Ilsley pensait qu'il était prématuré de reviser la structure avant les discussions financières avec les provinces.

A regret, dit-il, j'en suis venu à la conclusion qu'au début de la période envisagée, compte tenu des conséquences possibles de nos discussions avec les provinces, il n'est pas prudent de combiner en une seule tentative, une révision immédiate de l'échelle entière de l'impôt sur le revenu personnel avec une réduction d'impôt.²⁴

En 1946 cependant, le ministre revisa les structures d'impôt sur le revenu et y substitua une nouvelle structure aussi simple et équitable que possible.²⁵ Cette révision des taux et des exemptions exempta les 2/5 des contribuables. Une réduction de 10% sur l'impôt des corporations fut appliquée afin de laisser le champ libre aux provinces. En 1947 l'impôt sur le revenu personnel fut réduit de 29%. Cette réduction allant de 51% à 7% dans les niveaux élevés. Tandis que

²⁴ Ibid, p. 11.

²⁵ J.L. Ilsley, Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, juin 1946, p. 20.

l'impôt sur les revenus des corporations resta le même quoique l'impôt sur les surplus de profits fut aboli. Malgré la réduction d'impôt, dans le but d'encourager la productivité et la production en allégeant le fardeau du contribuable, le niveau d'impôt resta assez élevé afin d'obtenir un surplus budgétaire. "Cet excédent, dit le ministre, ne serait pas conforme à une saine ligne de conduite, n'était la nécessité de parer aux menaces d'inflation et de racheter notre dette aussitôt que possible. Nous n'aurons jamais une aussi belle occasion d'alléger le fardeau de notre dette nationale!"²⁶ Aussi le ministre des finances réalisa un substantiel surplus budgétaire. De 1947 à 1949 notre dette fut réduite de 1.3 milliard comme l'indique le tableau suivant:

TABLEAU XVII

La dette nette du Canada de 1947 à 1949²⁷

<u>années</u>	<u>montant</u>
1947	13,047,756,548
1948	12,371,636,893
1949	11,776,134,152

26 D.C. Abbott, op. cit., p. 7.

27 Annuaire du Canada 1950, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1951, p. 1076.

En maintenant le niveau d'impôt supérieur au besoin des dépenses courantes, c'est-à-dire par une politique de surplus budgétaire, le gouvernement, tout en rachetant sa dette, suit sa politique anti-inflationnaire.

4. Politique anti-cyclique

Cette politique de surplus budgétaire reflète l'aspect fiscal de la politique économique de plein emploi c'est-à-dire la politique anti-cyclique. Les implications de cette politique sont basées sur ce postulat: l'Etat se doit de diriger l'économie, en compensant ou parant les fluctuations économiques. Donc politique anti-inflationnaire et anti-dépression. Si des pressions inflationnaires menacent, le gouvernement, selon cette théorie, se doit d'en neutraliser les facteurs: excès de la demande monétaire et rareté de l'offre des biens de consommation. Cette direction peut s'opérer en encourageant la préférence à la liquidité par des impôts appropriés, tels des impôts sur les dépenses; les mesures peuvent être complétées par un surplus budgétaire et une économie dans les dépenses des gouvernements. Ces politiques contribueront à rétablir l'équilibre en stabilisant la demande monétaire et en encourageant la production et l'offre des biens de consommation. En période de dépression le gouvernement, par une politique appropriée d'impôts et de dépenses, se doit de diminuer la préférence à la liquidité et d'encourager la propension à consommer et à investir par des

mesures de stabilisation du pouvoir d'achat soit par des crédits à l'exportation, soit par soutien des prix, soit par une politique d'investissements publics ou de sécurité sociale.

Ces mesures seront, sans doute, déficitaires mais sauront donner à l'économie le stimulant nécessaire au redressement et à la stabilisation.²⁸ Le gouvernement affirma que sa politique budgétaire se devait de balancer et de diriger l'économie, sinon l'importance et l'influence du budget auront un effet désastreux sur l'équilibre économique.²⁹ Le gouvernement ainsi budgétèra pour un cycle plutôt que pour une année fiscale et adaptera ses impôts et dépenses de façon à stabiliser l'économie canadienne.³⁰

Les surplus budgétaires d'après-guerre montrent bien que le gouvernement a appliqué cette politique tant sous l'aspect d'impôts que sous l'aspect dépenses. L'on peut présumer qu'advenant une récession ou une dépression le gouvernement fédéral prendra la responsabilité d'augmenter et de stabiliser le pouvoir d'achat et d'encourager la production par une politique appropriée d'impôts et de dépenses.

La politique anti-cyclique fut le principal argument du gouvernement fédéral en faveur de son occupation exclusive du champ de l'impôt sur le revenu personnel et des corporations;

28 Dominion Provincial Conference on Reconstruction. Proposals of the Government of Canada, Ottawa, King's Printer, Aug. 1945, p. 8.

29 Loc. cit.

30 Loc. cit.

ces impôts ayant une influence directe sur la liquidité et la propension à consommer et à investir sans oublier la production et la productivité.

Selon le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux ne peuvent plus ajuster leurs impôts et dépenses aux conditions économiques du cycle, car, toujours selon le fédéral, ils sont limités dans leurs pouvoirs d'emprunts et ainsi handicapés dans leur politique anti-cyclique. Par conséquent, le fédéral devrait avoir l'exclusivité étant le seul gouvernement budgétant pour un cycle, il est le seul en mesure de déterminer ses impôts et dépenses de façon à stabiliser le revenu national.

Les gouvernements provinciaux jouissant d'un pouvoir d'emprunt limité, seraient forcés à lever des impôts lorsque les conditions économiques seraient défavorables et lorsque de telles mesures nuiraient au relèvement économique. D'un autre côté, le Dominion jouit d'un pouvoir d'emprunt plus étendu et stable. Il peut supporter une plus forte oscillation proportionnelle de revenu que tout gouvernement provincial. Il est en mesure de calculer ses revenus pour tout cycle d'affaires. De cette façon il peut atténuer les crises et varues de prospérité plutôt que les aggraver comme le feraient les provinces si elles dépendaient pour les revenus de ces sources d'impôts très variables. Tous les impôts nuisent au volume d'emploi mais les taux des taxes sur le revenu personnel et celui des corporations et tout changement à ces taux ont un effet vital sur la tendance à produire et à investir. Il est donc important que ces taux soient du domaine fédéral. Seul le fédéral, parce qu'il lui est possible de préparer un budget cyclique, est en mesure de fixer les taux de façon à favoriser un niveau élevé et stable d'emploi.³¹

31 Conférence fédérale-provinciale 1945.
Mémoires du Dominion et des provinces et délibérations de la
conférence plénière. Ottawa, Imprimeur du Roi, 1946, n. 122.

Le problème de la politique anti-cyclique consiste dans l'influence des choix marginaux: propension à consommer, à investir et préférence à la liquidité. L'influence de ces choix n'exige pas nécessairement la centralisation administrative mais nécessairement une coordination de l'administration et de l'exécution sur des bases fonctionnelles. Le fond du problème consiste dans la coordination et synchronisation des politiques fiscales et non dans les moyens: centralisation, exclusivité ou conseil économique inter-provincial-fédéral.

CONCLUSION

On ne peut trop insister sur les changements radicaux de la politique économique canadienne depuis la Confédération.

Durant la période de récession et de prospérité d'après-guerre, les revenus et dépenses de l'Etat fédéral furent cycliques. L'ensemble cependant ne fait pas ressortir la caractéristique de la politique fédérale d'impôt durant cette période. Les taxes régressives, telles l'accise, la vente, fluctuèrent cycliquement. Tandis que les taxes progressives, tel que sur le revenu personnel, furent partiellement anti-cycliques. L'impôt sur le revenu demeurant assez stable durant toute la période, quoique les taux augmentèrent en 1929-1930.

Le changement dans la structure d'impôt dans cette période de prospérité fut tel qu'il contribua, sans doute, à pénaliser la consommation et à stimuler l'épargne et l'investissement. Cependant l'investissement ne peut s'accroître indéfiniment sans une hausse parallèle de la demande de biens de consommation. La politique d'impôt, dans cette période, semble avoir contribué à la dépression de 1930. La politique de dépenses dans l'ensemble suivit aussi le cycle. Les dépenses diminuèrent dans la période de 1921 à 1925, et haussèrent de 1926 à 1929, contribuant ainsi peut-être à l'inflation. Les dépenses d'investissements publics furent aussi cycliques, s'accroissant considérablement depuis 1926 pour atteindre un sommet en 1930. La politique budgétaire cependant dans son entité fut déflationnaire durant toute la période. Les surpluses et baisses

de déficit de la période sont éloquentes. La politique économique tant fiscale que des dépenses, fut cyclique. Cette période représente bien la réalisation de la théorie économique classique des finances publiques; l'objectif d'un budget équilibré en toutes circonstances, complété d'impôts maxima et des dépenses minimum en période de dépression et d'une fiscalité minimum doublée d'un surplus budgétaire nécessaire à une réduction de la dette nationale en prospérité. Toutefois une mesure semble départir de la théorie classique: au lieu de taxer la consommation plus lourdement que l'épargne, la tendance fut de distribuer le fardeau fiscal assez équitablement du moins quant aux réductions d'impôts.

Dans la période de 1930 à 1940, la politique économique de l'Etat fédéral qui, dans le passé, avait contribué à stimuler le développement et le progrès économique du Canada, devint largement un instrument de transfert des revenus aux rentiers et aux nécessiteux. L'impôt restrictif sur les immobilisations, le désinvestissement, la réduction des dépenses courantes, la hausse de taxes sans plus de souci de leur répercussion sur la capacité de payer de l'industrie privée et des contribuables et sans égard à l'équité et enfin l'absence quasi complète de coordination entre les revenus et les dépenses sont des reflets d'une politique économique provisoire. Le Dominion, d'où seul pourrait venir une direction efficace, s'est contenté d'agir en insistant sur les obligations constitutionnelles des provinces,

selon la nécessité de ne pas laisser les gens mourir de faim. La politique économique, dans son entité, fut partiellement cyclique. Les déficits ayant tendance à causer un effet inflatoire et les surplus ayant une tendance déflatoire, les déficits de 1930-1933 furent compensatoires quoique leur diminution retarda la reprise de 1934. Cependant les dépenses totales aidèrent la reprise de 1935-1939.

Des obstacles constitutionnels mais surtout structureaux de l'économie canadienne rendaient difficile et très coûteuse l'adoption d'une politique d'amorce. En effet, par tradition et selon la constitution, le bien-être public relève des provinces et des municipalités. Enfin, la nature ouverte et vulnérable de notre économie, un tiers du revenu national étant tiré des exportations, faisait peser un doute quant à l'efficacité d'une telle politique. Le Gouvernement dans ses dépenses opta plutôt pour une politique d'assistance directe "mais nous avons compris que ces dépenses ne pouvaient être qu'un soulagement et non un remède. Il ne s'agit pas d'une question de choix mais d'une pure nécessité sociale".

Malgré de fortes dépenses d'assistance directe, cette politique due à l'absence d'une direction coordonnée, ne donna pas les meilleurs résultats possibles, supposant qu'elle ait été nécessaire et utile. L'Etat eut recours à une politique d'expédients qui n'a pas assuré tout le bien-être possible même dans le cadre de la politique d'assistance.

Le Canada déclara la guerre en septembre 1939. Le Gouvernement canadien était fermement décidé à éviter les erreurs économiques de la guerre 1914-1918; il ne s'attendit pas à une courte guerre et dès les débuts, il condamna le financement inflationnaire de la première grande guerre.

Dès le début du conflit, le gouvernement fédéral affirma sa responsabilité dans la poursuite et le financement de la guerre. Cette saine conception et compréhension des fonctions et responsabilités de l'Etat fédéral contribua au succès de la mobilisation économique du Canada, l'unité et la coordination des objectifs y étant ainsi assurées. Les objectifs de la politique économique de guerre furent nettement énoncés par le ministre des finances à la Chambre des Communes, en novembre 1940.

Les objectifs peuvent se grouper en deux catégories: ~~soit~~ la politique anti-inflationniste, ~~soit~~ la politique d'équité.

L'objectif essentiel du premier groupe est sans contre-dit la politique de l'impôt optimum de préférence à l'emprunt comme moyen de financer la guerre. Le ministre des finances déclara, dans son premier budget de guerre en septembre 1939, qu'un budget absolument équilibré serait l'idéal d'une politique de financement, étant la plus logique, la plus équitable et la plus efficace, mais qu'il y avait des limites à l'impôt optimum. Le gouvernement adopta donc la politique de l'impôt optimum.

Cet objectif fut supprimé par la suite "nous croyons qu'il est sage de suivre autant que possible la politique du paiement au fur et à mesure".

Nous avons tenté de démontrer que l'effort du Canada, dans la poursuite de sa politique de paiement au jour le jour, fut optima. En résumé, le niveau de nos impôts nets, non compris l'épargne obligatoire, est moins élevé que le niveau anglais mais supérieur de beaucoup aux taux américains quoique le niveau d'impôt brut est supérieur aux taux anglais dans l'échelle de revenus 4,000 à 20,000.

Quant au sujet de la hausse du niveau des impôts, elle peut être difficilement comparable entre le Canada et la Grande-Bretagne, quoiqu'elle soit plus élevée que celle des Etats-Unis.

La politique d'équité, c'est-à-dire d'égalité de sacrifice joua un rôle important dans le financement de la guerre et qui se refléta dans la structure d'impôt de la période de guerre. Dès le premier budget de guerre, en septembre 1939, le ministre des finances fit cette déclaration: "L'égalité de sacrifice, compte tenu de la capacité de payer, dut présider au prélèvement de l'impôt". L'impôt sur le revenu personnel fut reconnu comme étant la forme d'impôt la plus équitable, cet impôt considérant la capacité de payer du contribuable, en tenant compte de son revenu brut et de ses responsabilités.

"Au point de vue de l'équité nous nous accordons tous à reconnaître que l'impôt sur le revenu des particuliers constitue la

plus équitable méthode de taxation. En somme le revenu d'un particulier fournit à lui seul la meilleure mesure de la capacité personnelle de contribuer au fisc surtout si l'on tient compte de ses responsabilités et charges personnelles".

L'impôt sur les corporations, profits et surplus de profits, fut aussi considéré comme une méthode équitable puisque tenant compte des profits nets et d'une période de base.

Avant la guerre, notre structure d'impôt reposait fortement sur l'impôt indirect, c'est-à-dire l'impôt des revenus bruts. L'Etat fédéral retirait les 2/3 de ses revenus des droits tarifaires, taxes de vente et taxe d'accise. La guerre fut une magnifique occasion de réduire la régressivité dans notre structure fiscale. Poursuivant sa politique d'équité suivant la capacité de payer, le Gouvernement fédéral évita volontairement de hausser et d'imposer de nouvelles taxes sur les revenus bruts et sur les biens, et le rapport des impôts directs à l'impôt global fut renversé, indiquant ainsi la part croissante et importante de l'impôt direct dans le financement de la guerre. En augmentant considérablement la part de l'impôt sur le revenu, le Gouvernement fédéral accrut l'équité aussi bien que l'efficacité de notre structure d'impôt en se basant sur la capacité de payer ou revenu net.

En conclusion, la politique de guerre anti-inflationnaire du Gouvernement canadien fut poursuivie avec rigueur si l'on en juge les comparaisons avec d'autres pays. Notre

structure d'impôt avant la guerre était régressive. Notre politique d'équité renversa la tendance. La politique anti-inflationnaire, grâce aux impôts et emprunts obligatoires mais surtout volontaires du public, fut un succès. L'indice du coût de la vie haussa seulement de 20%, soit moins qu'en Australie, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis.

La politique économique d'après-guerre de l'Etat fédéral fut énoncée dans deux documents officiels: le "Paper on Employment and Income" présenté au Parlement en avril 1945 par le ministère de la Reconstruction, et le "Dominion Provincial Conference on Reconstruction". Le gouvernement fédéral, dans ses déclarations, adonte une politique de stabilisation de l'emploi et du revenu national à un niveau élevé, c'est-à-dire un niveau de plein emploi.

Cependant l'inflation d'après-guerre permit au gouvernement fédéral de n'éprouver qu'un aspect dans sa politique de plein emploi: la politique anti-inflationnaire. L'économie canadienne d'après-guerre subissait des pressions inflationnaires. Le Gouvernement faisait face à l'inflation. Le gouvernement poursuivit donc une politique d'économie dans ses dépenses et de surplus budgétaire.

Cette politique de surplus budgétaire reflète l'aspect fiscal de la politique économique de plein emploi c'est-à-dire la politique anti-cyclique. Les implications de cette politique sont basées sur ce postulat: l'Etat se doit de diriger

l'économie, en compensant ou parant les fluctuations économiques. Donc politique anti-inflationnaire et anti-dépression.

Les surplus budgétaires d'après-guerre montrent bien que le gouvernement a appliqué cette politique tant sous l'aspect d'impôts que sous l'aspect dépenses. L'on peut présumer qu'advenant une récession ou une dépression le gouvernement fédéral prendra la responsabilité d'augmenter et de stabiliser le pouvoir d'achat et d'encourager la production par une politique appropriée d'impôts et de dépenses.

La philosophie bien retranchée du laisser-faire et du budget minimum ou neutre est déjà chose du passé. Une politique agressive de stabilisation économique s'y est substituée. Il n'y a rien de singulier dans cette évolution de la philosophie économique du Canada; rien qui ne peut se comparer à la politique économique contemporaine, surtout à la pensée anglo-saxonne et suédoise.

L'Etat est devenu le directeur et le coordinateur de l'activité économique nationale. Une telle politique diffère essentiellement des anciennes politiques; en ce sens qu'elle envisage théoriquement du moins les fins et moyens et s'attache ainsi à l'ensemble du problème économique. Les anciennes mesures, se limitant aux problèmes particuliers tels blé et transport, bénéficiaient souvent à des groupes particuliers et leur efficacité laissait à désirer en se révélant de courte durée. La politique générale en s'attachant au global, apporte plus

de cohérence et de cohésion dans la solution des problèmes même particuliers. La politique récente envisage les problèmes particuliers sous l'angle du problème économique global de la nation. Depuis quelque temps déjà, les cercles académiques élaboraient la théorie de cette politique de stabilisation, mais c'est la sévère dépression de 1920 et la guerre qui ont posé les cadres politiques de cet objectif de plein-emploi. La guerre a permis à l'Etat de devenir omnipotent surtout dans le domaine économique. Des méthodes et mesures de plein-emploi des ressources et de direction des ressources vers un emploi de guerre furent projetées et appliquées avec succès. La production nationale doubla et malgré une diversion de 50% du revenu à la guerre, le niveau général de la consommation civile fut même haussé dans les bas niveaux. L'Etat fédéral prit la responsabilité d'organiser et de diriger l'économie de guerre. Le succès de notre effort de guerre démontre la capacité du Fédéral à diriger l'économie à un niveau de plein-emploi. Il était absurde de revenir aux conditions d'avant-guerre de sous-emploi, désinvestissements, d'insécurité économique et sociale pour les industriels et les ouvriers. Jusqu'à la seconde guerre notre politique économique était conventionnellement un problème d'impôt, de dépenses et de dette nationale. Il y avait des discussions sur l'incidence des impôts, l'importance des impôts et des dépenses et sur les emprunts. Cependant on considérait peu l'importance du secteur gouvernemental, comme facteur du revenu

national. Le "Papier Blanc" et la "Conférence fédérale-provinciale sur la reconstruction" en 1945 reflètent la ferme croyance que la politique économique et les méthodes économiques ayant évolué. Le Gouvernement fédéral entend faire servir ses connaissances à une stabilisation du plein emploi en période de paix.

Que réserve l'avenir de cette philosophie économique? Quelle chance de succès dans le contrôle de la vie économique? Malgré l'optimisme du "Papier Blanc", un déclin des exportations va frapper le Canada, le tiers de notre revenu national dépendant des marchés extérieurs dont les 2/3 aux Etats-Unis. Notre prospérité et stabilité dépendent beaucoup plus de l'économie américaine que de la politique de l'Etat fédéral. Une forte fluctuation du commerce extérieur ou de l'économie américaine rendra très difficile le maintien d'un revenu national élevé et stable. Cependant les Etats-Unis ayant adopté une politique de plein emploi dans la législation du "Employment Act of 1946", les craintes de fortes oscillations se dissipent et nous pouvons compter sur un niveau de plein emploi aux Etats-Unis. De toute façon nous sommes mieux préparés à faire face aux fluctuations qu'en 1930. Au moins un obstacle institutionnel n'existe plus: celui de la croyance générale à l'existence de fait et automatique à un niveau de plein emploi ou l'acceptation de l'hypothèse du plein emploi. L'hypothèse du sous-emploi des ressources ouvre la voie à l'intervention de

l'Etat en faveur du plein-emploi. Les leaders politiques ont réagi, non seulement aux nécessités concrètes, mais aussi aux pressions populaires et à l'inévitable réorientation du sentiment public d'une civilisation industrielle en expansion. La pensée populaire a posé les cadres politiques du plein emploi. Tous les partis politiques, dès lors, promettent de réaliser cet objectif. La sécurité économique et sociale devient le slogan électoral et le gage du pouvoir. Mais cette politique de stabilisation économique sera-t-elle optima ou inflationnaire. La structure monopolistique et oligopolistique semble l'indiquer. L'effort du Gouvernement de renforcer les marchés étant donné leurs structures, pourra avoir comme effet de hausser les prix et salaires au lieu de l'emploi. Ainsi le dilemme plein emploi ou inflation paraît être un défi à la nouvelle politique économique.

BIBLIOGRAPHIE

Abbott, D.C., Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mai 1948.

Allen, E.D., et O.H. Brownley, Economics of Public Finance, New York, Prentice Hall, 1947, 535 pages.

Bates, S., Histoire financière des gouvernements canadiens, Etude préparée pour la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1939, 221 pages.

Bennett, A.B., Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, juin 1931, 54 pages.

Beveridge, W.H., Full Employment in a Free Society, London, G. Allen et Unwin, 1944, 429 pages.

Brown, G.W., Canada, London, Cambridge University Press, 1950, 621 pages.

Buck, A.F., Financing Canadian Government, Chicago, Public Administration Service, 1949, 367 pages.

Craig McIvor, R., Canadian War Time Fiscal Policy, 1939-1945, dans The Canadian Journal of Economic and Political Sciences, livraison de février 1948, n. 62-93.

Dunning, C.A., Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mai 1926.

Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mai 1930.

Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1933.

Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mai 1926.

Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, février 1937.

Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, avril 1939.

Fielding, W.S., Discours sur le budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mai 1922.

du Roi, mai 1923. Discours sur le budget, Ottawa, Imprimeur

Hansen, A.H., Economic Policy and Full Employment, New York, McGraw-Hill, 1947, 340 pages.

Higgins, B., Dominion War Financing Leads the Field, dans le Montreal Star, livraison du 10 avril 1944, p. 3.

York, National Bureau of Economic Research, Canada's Financial Systems in War, Paper 19, avril 1944, 82 pages.

Ilslev, J.L., Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, septembre 1930.

Roi, avril 1941. Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du

Roi, juin 1942. Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du

Roi, mars 1943. Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du

Roi, juin 1944. Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du

Roi, octobre 1945. Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du

MacGregor, D.C., These Insignificant Budgets, dans le Canadian Forum, livraison de juillet 1945, p. 387-390.

Murphy, H.C., The Nation Debt in War and Transition, Toronto, McGraw-Hill, 1951, 251 pages.

Musgrave, R.A., et H.L. Seligman, The Wartime Tax in the U.S., U.K., and Canada, dans Federal Reserve Bulletin, janvier 1944, p. 16-28.

Ralston, J.L., Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, juin 1940, appendix, p. 8.

Rhodes, E.N., Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, avril 1932.

du Roi, mars 1933. Discours du budget, Ottawa, Imprimeur

meur du Roi, avril 1934. Discours sur le budget, Ottawa, Imprimeur

du Roi, 1935. Discours du budget, Ottawa, Imprimeur

Richter, L., éditeur, Canada's Unemployment Problem, Toronto, MacMillan, 1930.

Robb, J.A., Discours sur le budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, avril 1926.

Discours sur le budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, février 1927.

Discours du budget, Ottawa, Imprimeur du Roi, mars 1929.

Slichter, S.H., The Economies of Public Works, dans The American Economic Review Supplement, mars 1934, p. 174-185.

Webb, J.H., Impediments to Recovery in Canada, dans The Monetary Times, livraison du 8 juin 1935, p. 6.

Annuaire du Canada 1926, Ottawa, Imprimeur du roi, 1926, 1247 pages.

Annuaire du Canada 1933, Ottawa, Imprimeur du roi, 1933, 1152 pages.

Annuaire du Canada 1936, Ottawa, Imprimeur du roi, 1936, 1193 pages.

Annuaire du Canada 1940, Ottawa, Imprimeur du roi, 1940, 1227 pages.

Annuaire du Canada 1941, Ottawa, Imprimeur du roi, 1941, 1076 pages.

Annuaire du Canada 1942, Ottawa, Imprimeur du roi, 1942, 1053 pages.

Annuaire du Canada 1945, Ottawa, Imprimeur du roi, 1945, 1247 pages.

- Imprimeur du roi, 1946, Annuaire du Canada 1946, Ottawa, 1266 pages.
- Imprimeur du roi, 1947, Annuaire du Canada 1947, Ottawa, 1303 pages.
- Imprimeur du roi, 1950, Annuaire du Canada 1950, Ottawa, 1303 pages.
- Statistical Office, United Kingdom, No. 84, 1935-1946, p. 213-215.
- Lowe and Company, 1948, Canada Year Book 1947, Montreal, J. 1239 pages.
- Rapport final, Ottawa, Commission nationale de Placement, Imprimeur du roi, 1938.
- Comptes publics du Dominion du Canada 1944, Ottawa, Imprimeur du roi, 1945.
- Mémoires du Dominion et des provinces et délibérations de la conférence plénière, Ottawa, Imprimeur du roi, 1946, 626 pages.
- Imprimeur du roi, Vol. I, 1941, 1161 pages.
- Imprimeur du roi, 1932, Vol. III, 3434 pages.
- Dominion Provincial Conference on Reconstruction. Proposals of the Government of Canada, Ottawa, King's Printer, August 1945, 58 pages.
- Le budget canadien de 1932, dans Actualité économique, avril 1932, n. 22-27.
- livraison de mai 1939, Monthly Review of the Bank of Nova Scotia, Vol. XIII, no. 5, p. 3.
- Paper on Employment and Income, with Special Reference to the Initial Period of Reconstruction, Ottawa, King's Printer, April 1945.
- Pump Priming the Luxe, editorial dans The Monetary Times, livraison du 29 avril 1939, p. 710-711.

Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les Provinces, Vol. I, Canada 1867-1939, Ottawa, Imprimeur du roi, 1940, 283 pages.

Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les Provinces, Vol. II, Recommandations, Ottawa, Imprimeur du roi, 1940, 310 pages.

Statistical Summary of the Bank of Canada, juin-juillet 1946, 56 pages.

Statuts du Canada, Ottawa, Imprimeur du roi, 1930, chap. I, 430 pages.

Statuts du Canada, Ottawa, Imprimeur du roi, 1934, chap. 50, 1171 pages.

Symposium, Canadian Problems, Toronto, Oxford University Press, (s.d.).

Symposium, The Liberal Way, Toronto, Dent & Sons, 1933.

Symposium, Financing the War, Philadelphia, Tax Institute, 1942.