

La Grande Dépression et ses répercussions régionales

Roland Parenteau

Volume 34, Number 4, January–March 1959

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1001419ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1001419ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Parenteau, R. (1959). La Grande Dépression et ses répercussions régionales. *L'Actualité économique*, 34(4), 523–556. <https://doi.org/10.7202/1001419ar>

La Grande Dépression et ses répercussions régionales

La thèse de l'inégalité économique et financière des provinces est, on le sait, l'un des ferments les plus actifs, de la politique fédérale depuis bientôt vingt ans. L'auteur se propose de reprendre cette thèse, d'en étudier la valeur, et de voir de quelle façon elle est observable dans les faits depuis la dépression des années 1930. Deux articles seront consacrés à cette étude. Dans un premier texte, on se limitera à l'étude de la situation des provinces pendant la Grande Dépression. Un second article portera sur la situation des provinces depuis la seconde guerre mondiale.

Parmi les arguments apportés à l'appui de la politique de centralisation financière et administrative au Canada depuis une vingtaine d'années, l'un des principaux est celui de l'inégalité des conditions économiques entre les provinces canadiennes. Ainsi, certaines régions réussiraient à accumuler richesses et revenus au détriment des autres. Et ces accumulations «ne sont pas des aspects accidentels de l'économie canadienne mais (...) elles sont inhérentes à sa nature même»,¹ comme le déclarait l'honorable M. Bracken, premier ministre du Manitoba à la Conférence fédérale-provinciale de 1941. Nous nous proposons d'examiner objectivement cette thèse dans les pages qui suivent, de localiser ces inégalités si elles existent vraiment et d'en mesurer l'étendue. Un premier article aura trait à la période de l'entre-deux-guerres; on traitera, plus tard, des années récentes.

Le problème n'est pas nouveau. Lors des discussions préparatoires à l'Acte de 1867, on s'était rendu compte que la situation des diverses colonies anglaises de l'Amérique du Nord qui projetaient de s'unir sous forme fédérative était assez variable. À ce moment-là,

1. *Conférence du Dominion et des Provinces*, janvier 1941, p. 36, Imprimeur du Roi, Ottawa, 1941.

les provinces de Québec et d'Ontario passaient pour riches, celles du Nouveau-Brunswick et de Nouvelle-Écosse passaient au contraire pour pauvres.

On ne considérait sans doute pas cette divergence de situation entre provinces comme irrémédiable, car on n'y accorda que relativement peu d'attention lors de la Confédération. C'est pourquoi, il avait été décidé que, pour fournir aux Provinces des revenus suffisants à leurs besoins, et parce qu'elles avaient abandonné au gouvernement central leurs sources de revenus les plus rentables, celui-ci leur verserait des subventions annuelles statutaires mais sur une base tout à fait égalitaire, c'est-à-dire en fonction de l'importance de la population.

Toutefois, dès 1867, et à titre exceptionnel, les Pères de la Confédération avaient prévu un octroi spécial annuel de 63,000 dollars à verser au Nouveau-Brunswick pendant dix ans. Deux ans plus tard, c'était au tour de la Nouvelle-Écosse de bénéficier d'un octroi supplémentaire annuel de 83,000 dollars.

Mais les dérogations ne devaient pas s'arrêter là. Par la suite, à diverses reprises, le gouvernement fédéral consentit à verser des subventions particulières, parfois considérables, à certains gouvernements provinciaux, en plus des subventions statutaires. Seules les provinces d'Ontario et de Québec se contentèrent de ces dernières, qui étaient par ailleurs devenues, en 1907, ajustables à chaque recensement décennal, en relation avec l'évolution de la population.

Malgré des revisions constantes à la hausse des subventions spéciales accordées à diverses provinces, leur importance ne cessa de décroître par rapport aux recettes totales des gouvernements provinciaux, du moins jusqu'à 1930. Car ceux-ci, avec le développement de leurs services, ont été appelés à taxer leurs contribuables beaucoup plus fortement qu'ils ne l'avaient fait auparavant. Le tableau I rend compte de ce phénomène pour un certain nombre d'années caractéristiques.

Les chiffres des années 1920 à 1941 comprennent les subventions pour des fins spécifiques (par exemple, assistance-vieillesse, secours aux chômeurs, etc.). On constatera l'importance prise par ces subventions à partir de 1933, années caractérisées par le versement de secours massifs de chômage.

Tableau I
Subventions statutaires et spéciales versées
par le Fédéral aux provinces, 1870-1941¹

Année fiscale	Subventions statutaires	Subventions spéciales et conditionnelles	Total	
	(millions de dollars)	(millions de dollars)	(en millions de dollars)	en p.c. des revenus provinciaux
1870.....	2.6	—	2.6	47
1880.....	3.4	—	3.4	50
1890.....	3.9	—	3.9	39
1900.....	4.3	—	4.3	32
1910.....	9.4	—	9.4	26
1920.....	13.2	1.7	14.9	15
1925.....	12.3	4.1	16.4	12
1930.....	12.5	3.8	16.3	9
1933.....	13.7	47.3	61.0	33
1935.....	13.8	60.2	74.0	46
1937.....	13.7	76.1	89.8	34
1939.....	13.7	71.9	85.6	29
1941.....	13.8	66.6	80.4	20

La dernière colonne du tableau montre qu'après une baisse relative des subventions fédérales comme moyen de financement des gouvernements provinciaux, baisse qui se poursuit de 1880 à 1930, ces subventions retrouvent en 1935 presque leur niveau antérieur le plus élevé, c'est-à-dire qu'elles constituent près de la moitié des recettes provinciales.

Après 1935 cependant, l'accroissement des recettes provinciales, dû à un effort désespéré pour équilibrer les budgets à l'aide de nouveaux impôts, a favorisé de nouveau un renversement de tendance et cela jusqu'aux premières années de guerre. Par la suite, avec les ententes fiscales de guerre, les subventions se sont de nouveau accrues au point de former environ le tiers des recettes des provinces. Leur caractère cependant en était tout à fait différent: en effet, elles n'avaient pas tant pour objectif de venir en aide aux provinces défavorisées que de fournir des revenus en remplacement des impôts cédés au Fédéral pour la durée de la guerre. Comme telles, elles offrent moins d'intérêt pour le but de cet article qui se propose uniquement de faire une étude comparée de la situation des provinces canadiennes.

1. Moore et Perry, *Financing Canadian Federation*, Canadian Tax Foundation, pp. 78-81.

Si le problème de l'inégalité économique des provinces date de 1867 et s'il a donné lieu à des récriminations répétées de la part de certaines provinces, il n'a jamais pris au fond une acuité considérable jusqu'en 1930. C'est qu'on se trouvait dans un contexte général de prospérité, où même les provinces les plus défavorisées, comme les Maritimes, jouissaient d'un niveau de vie relativement stable, quoique plus bas que la moyenne canadienne.

Mais la dépression économique des années consécutives à la crise de 1929 amena des chutes accentuées de revenus dans certaines provinces, en particulier dans les provinces de l'Ouest, qui avaient connu dans la décennie précédente une situation florissante. Et ce fut l'origine de reproches autrement plus insistants à l'égard de tout le régime fédératif, reproches qui déterminèrent d'abord une enquête de la jeune Banque du Canada sur les finances des provinces de l'Ouest, et ensuite une enquête de plus grande envergure sur tout le problème des «relations entre le Dominion et les provinces». Le rapport de la Commission royale d'Enquête nommée à cet effet, mieux connu sous le nom de *Rapport Rowell-Sirois*, devint la Charte à l'usage des partisans de la centralisation des pouvoirs. Cette Charte trouva son application la plus poussée dans les ententes fiscales entre Ottawa et les provinces, que l'on renouvelle périodiquement depuis 1941.

C'est dans les provinces de l'Ouest que l'on voit apparaître les critiques les plus sévères à l'égard du régime fédératif. Le Manitoba en particulier fut officieusement à l'origine de la nomination de la Commission Rowell-Sirois.

Le 7 août 1945 en effet, M. Stuart Garson, alors premier ministre du Manitoba et devenu par la suite ministre de la Justice dans le cabinet fédéral, le reconnaissait en toutes lettres quand il disait, devant les délégués de la Conférence fédérale-provinciale :

«Il y a huit ans que nous soumettons des propositions (...) C'est la situation financière de la province du Manitoba qui fut la cause immédiate de la recommandation de la Banque du Canada relativement à la nomination de la Commission Sirois. Depuis cette date, et même auparavant, nous avons profité de toutes les occasions pour tâcher de créer au Canada une opinion publique qui nous permît et permît à toute autre province se trouvant dans une situation semblable de sortir de l'impasse financière dans laquelle nous ont jetés les relations existantes entre le Dominion et les provinces.»¹

1. Conférence fédérale-provinciale 1945, *Mémoire du Dominion et des provinces et délibérations de la conférence plénière*, Ottawa, 1946, p. 138.

Par ailleurs, l'honorable Charles-A. Dunning, dans son discours du budget, le 25 février 1937, affirmait ceci :

«L'acuité du problème au Manitoba et dans la Saskatchewan depuis quelque temps a amené le Gouvernement à prendre la décision que le Très honorable premier ministre a annoncée à la Chambre la semaine dernière, (c'est-à-dire la nomination d'une commission royale d'enquête)»¹.

Enfin, avant même que la nomination de la Commission royale ne fût officielle², les premiers ministres des provinces des Prairies s'étaient déjà rencontrés pour discuter de la façon dont ils présenteraient leurs problèmes à la Commission. Une déclaration de l'un d'entre eux, l'honorable Bracken, faite à la Législature du Manitoba en 1938, ne laisse aucun doute à cet égard :

«Le 3 juin 1937, j'ai assisté à une réunion à Régina à laquelle étaient représentés les gouvernements des trois provinces des Prairies. À cette réunion, nous avons essayé de trouver un terrain commun d'entente de façon à ce que les problèmes des Prairies soient analysés le plus efficacement et le plus économiquement possible en vue de la présentation à la Commission Rowell.»³

On ne peut guère être étonné dans ces circonstances, que, quelques semaines à peine après le début des travaux de la Commission, la province du Manitoba se soit présentée officiellement, en novembre 1937, avec un mémoire très élaboré, en huit parties, bourré de statistiques et d'arguments, qui avait sûrement nécessité de longs mois de préparation.

La thèse de l'infériorité économique de certaines provinces forme le principal thème de ce mémoire. Elle fut reprise par la suite en plusieurs occasions, notamment par M. John Bracken, alors premier ministre du Manitoba, à la Conférence fédérale-provinciale de 1941, réunie — sans succès d'ailleurs — dans le but de faire adopter le *Rapport Rowell-Sirois*⁴; et aussi à la Conférence fédérale-provinciale de 1945, par M. Stuart Garson⁵.

1. *Débats de la Chambre des Communes*, 25 février 1937, p. 1359.

2. Celle-ci a été créée par un arrêté ministériel du 14 août 1937.

3. Tiré de *Statement by the Government of Ontario to the Royal Commission on Dominion—Provincial Relations*, Book I, p. 2, avril 1938.

4. *Conférence du Dominion et des Provinces*, mardi 14 janvier 1941-mercredi 15 janvier 1941, pp. 21-39, Imprimeur du Roi, Ottawa, 1941.

5. *Conférence fédérale-provinciale (1945), Mémoires du Dominion et des Provinces et délibérations de la Conférence plénière*, Ottawa, 1946, pp. 138-175.

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

Mais l'exposé le plus complet de la question reste le Mémoire du Manitoba de 1937¹. Voici en quelques mots en quoi consiste la thèse

Le développement économique du Canada survenu après la Confédération aurait petit à petit amené la concentration des richesses dans certaines provinces, notamment les provinces industrielles de l'Ontario et du Québec, alors que d'autres, celles qui sont restées spécialisées dans les industries primaires comme l'agriculture, se seraient appauvries graduellement. Cette situation serait permanente, mais la crise économique l'aurait rendue plus intolérable.

Le remède à apporter serait double: d'abord transfert au pouvoir central d'une partie des charges conférées jusque là aux provinces et ensuite versement d'une aide permanente aux provinces dites «pauvres» en fonction d'une norme nationale.

* * *

Mais reprenons les divers arguments apportés par le mémoire du Manitoba. Celui-ci énumère d'abord quatre groupes de difficultés, dont la plupart affectent particulièrement les provinces de l'Ouest. Puis il montre les effets de ces difficultés sur les individus, sur les collectivités publiques locales (municipalités et commissions scolaires), puis sur les gouvernements provinciaux.

Un premier groupe de difficultés provient de l'Acte confédératif lui-même et de l'interprétation juridique que l'on en aurait faite. L'Acte de 1867, tout en accordant au pouvoir central des sources illimitées de taxation, limiterait strictement, du moins tel qu'on l'a interprété généralement, les responsabilités de celui-ci en matière de bien-être. Or à l'heure actuelle (c'est-à-dire en 1937) les services sociaux — et en particulier l'assistance aux chômeurs — attribués en droit et en fait aux provinces, imposent à celles-ci un fardeau considérable. En regard des sources d'impôts — insuffisantes — concédées aux provinces, le fait pour elles d'assumer leurs responsabilités intégralement est devenu intolérable. S'ajoutent à ces difficultés des dépenses inutiles provenant des doubles emplois

1. *Manitoba's Case* (A submission presented to the Royal Commission on Dominion Provincial Relations by the Government of the Province of Manitoba), Part VIII: Summary and Recommendations, Winnipeg, novembre 1937.

et des conflits de juridiction entre gouvernements qui fournissent des services analogues.

Un deuxième groupe de difficultés résulte de la politique économique du gouvernement fédéral, laquelle, sous plusieurs aspects, a défavorisé les provinces de l'Ouest.

a) D'abord, la politique de colonisation du gouvernement, se manifestant grâce à la construction des chemins de fer, se serait faite un peu au petit bonheur. Deux conséquences déplorables en auraient résulté: la mise en culture d'une multitude de régions impropres à l'agriculture et une colonisation trop rapide et trop extensive qui aurait eu pour effet de disperser la population sur de vastes espaces au lieu de procéder progressivement par développement d'un noyau initial. Le résultat aurait été l'accroissement désordonné des dépenses publiques à la charge des provinces de l'Ouest pour la construction de routes, d'écoles, d'immeubles publics, etc.

b) En second lieu, la politique commerciale du gouvernement fédéral, qui se fixait comme objectif de protéger l'industrie naissante au Canada par l'établissement de tarifs douaniers élevés, aurait aussi tourné au détriment du niveau de vie des Prairies. La structure tarifaire, en effet, tout en laissant les produits agricoles canadiens en concurrence avec les produits étrangers, qui ne sont pas grevés de taxes à l'importation, contribue par contre à augmenter le prix des produits manufacturés disponibles au Canada en imposant de lourds tarifs sur les produits manufacturés venant des autres pays. Le résultat est que l'industrie des provinces centrales se trouvant protégée subit une concurrence atténuée sur le marché canadien. L'Ouest, par contre, qui vend ses produits sur des marchés non protégés, est obligé d'acheter à haut prix de l'Est des produits qu'il pourrait se procurer à meilleur compte aux États-Unis, ou ailleurs, s'il n'y avait pas de barrières douanières.

Le mémoire estimait que les trois provinces de l'Ouest perdaient de ce fait 58 millions de dollars annuellement, ce qui représentait «le double du total des taxes perçues chaque année par les trois gouvernements de l'Ouest réunis».

La crise aurait été particulièrement fatale à l'Ouest sous le rapport de la politique tarifaire. Le Canada a augmenté considé-

blement ses tarifs douaniers espérant d'une part ranimer son industrie et d'autre part se procurer des revenus additionnels. Le résultat aurait désavantagé l'économie de l'Ouest, tout en n'atteignant pas les objectifs fixés.

c) La politique monétaire du gouvernement fédéral aurait pu être conçue pour soulager les fermiers de l'Ouest, et en général toutes les activités liées à l'exportation. La Grande-Bretagne, débouché important pour le blé des Prairies, ayant dévalué sa livre en 1931, il aurait fallu que le Canada en fasse autant immédiatement après, pour maintenir le même niveau d'exportations. C'est ce que l'Australie, ainsi que d'autres pays exportateurs ont fait dès 1931, et ils s'en sont bien trouvés. Grâce à la dévaluation du dollar, l'agriculteur de l'Ouest aurait retiré plus d'argent de la vente de son blé, même si les prix en livres sterling n'avaient pas varié. Le mémoire estime que ce seul élément a fait perdre 100 millions de dollars par année aux fermiers de l'Ouest.

Un troisième groupe de difficultés viendrait de causes particulières à l'Ouest canadien et relèverait des conditions mêmes dans lesquelles s'est effectuée la mise en valeur du territoire.

a) Il faut mentionner parmi celles-là des conditions climatiques particulièrement instables, amenant par exemple une précipitation trop souvent insuffisante ou une saison trop courte. Il en résulterait des rendements extrêmement variables d'une année à l'autre. Ces seules déficiences peuvent compromettre irrémédiablement les revenus d'une année dans d'immenses régions des Prairies où les céréales constituent pratiquement la seule source de revenus. Toute l'activité économique des Prairies se ressent d'ailleurs à brève échéance des récoltes catastrophiques.

b) Le fait que la plus grande partie du blé canadien se vende sur les marchés extérieurs constituerait un autre facteur de déséquilibre. Les débouchés extérieurs en effet n'ont pas la régularité d'un marché national. Pour toutes sortes de raisons tenant à la concurrence des autres pays producteurs ou à l'instabilité monétaire, les marchés étrangers se ferment souvent sans que l'on puisse rien y faire.

c) Le tout se compliquerait d'un problème d'endettement public et privé particulièrement élevé dans l'Ouest. L'économie

de ces provinces se trouvant trop spécialisée, la mévente du principal objet de la production entraînerait des difficultés pour tous. Comme il faut quand même consommer un minimum de biens, le seul recours reste l'endettement.

Un quatrième groupe de difficultés relève de certains facteurs externes:

a) La baisse mondiale des prix aurait fait sentir son poids de façon particulièrement dure sur les fermiers de l'Ouest, réduisant leurs revenus à presque rien. En effet, le prix de vente de leur principal produit s'est effondré sur les marchés mondiaux, alors que les prix de revient n'ont pas baissé autant ni aussi vite: les tarifs de transport par exemple, les intérêts sur le capital emprunté, la réparation de l'outillage constituent autant de charges fixes que l'agriculteur est obligé d'assumer, quel que soit le produit obtenu de ses ventes.

b) Une autre cause de marasme serait l'arrêt du «boom» de construction qui avait accompagné sans interruption la mise en valeur des plaines de l'Ouest au cours des trois premières décennies du siècle. Ces activités cessant presque complètement, on avait là un facteur d'aggravation de la situation.

c) L'incapacité du gouvernement fédéral de prendre les mesures adéquates de nature à remédier à la baisse énorme des revenus agricoles dans les Prairies serait venu s'ajouter à toutes les autres difficultés. Cette inaction de l'État pouvait être mise en opposition avec la politique progressive d'une multitude de pays étrangers comme la Grande-Bretagne, l'Australie, l'Argentine, qui par une législation appropriée auraient réussi, sinon à faire disparaître la dépression, du moins à en atténuer les effets économiques et sociaux.

* * *

Ces multiples difficultés, continue le mémoire du Manitoba, dont les unes sont communes à toutes les provinces, mais la plupart sont particulières aux Prairies ou du moins plus graves dans cette région, ont amené de nombreuses conséquences tant sur les individus que sur les gouvernements locaux et ceux des provinces.

Pour les individus, la caractéristique générale de la période de crise fut l'abaissement considérable du revenu personnel, à un

niveau très inférieur à celui des autres provinces, un endettement tel qu'on a dû imposer des mesures spéciales de règlement entre créanciers et débiteurs, une accumulation d'arrérages de taxes dépassant souvent la capacité de payer du contribuable et le drainage des réserves de capital dans les entreprises agricoles. Le tout mettant gravement en danger les niveaux de vie de la population et amenant la floraison de toute une série de mouvements de réforme sociale plus ou moins radicaux.

Il était inévitable que l'abaissement des revenus se répercutât sur les recettes des municipalités et des commissions scolaires. Celles-ci tirant la plus grande partie de leurs fonds des taxes foncières ont dû augmenter les taux, mais sans voir augmenter leurs recettes en proportion, à cause de l'incapacité de payer des propriétaires et de la baisse générale de la valeur des propriétés. Ces difficultés ont atteint un niveau catastrophique en certaines régions très spécialisées dans le blé, que les sécheresses répétées avait laissées sans ressources.

Le gouvernement provincial devait fatalement ressentir le contrecoup de difficultés affectant aussi bien les individus que les collectivités locales. Le budget courant ne put être maintenu en équilibre que par une coupure radicale des dépenses et un accroissement extrêmement onéreux des taxes. Quant aux dépenses extraordinaires — en particulier les secours aux chômeurs — la seule façon de les financer restait l'endettement. Cet endettement a pris des proportions telles que le crédit de la province en a été affecté au point que celle-ci ne pouvait plus emprunter qu'à des taux prohibitifs. Pour rencontrer les dépenses de secours directs, le Manitoba se vit forcé d'emprunter du gouvernement fédéral. Ainsi, en a-t-il été d'ailleurs des autres provinces de l'Ouest.

* * *

La thèse du Manitoba était évidemment fortement imprégnée des circonstances particulières dans lesquelles se débattait cette province. Celle-ci prétendait cependant en faire une thèse générale qui se serait développée selon les deux principes suivants.

En premier lieu, l'Acte de 1867 n'ayant pu prévoir le développement que le Canada a connu par la suite, avait établi une

structure fiscale qui devait se révéler nettement défavorable aux provinces. En d'autres termes, le Fédéral posséderait des pouvoirs fiscaux hors de proportion avec ses responsabilités. Les provinces par contre, auxquelles on a laissé des domaines de dépenses qui ont pris une extension considérable au XX^e siècle, seraient trop limitées dans leurs sources de revenus.

En second lieu, toutes les provinces ne se trouvent pas dans une position analogue dans la Confédération canadienne. L'évolution économique des soixante-dix années qui ont précédé l'année 1937 s'est faite au détriment des Prairies, à l'avantage surtout des provinces centrales, Québec et Ontario, qui ont drainé la plus grande partie de la richesse excédentaire du Canada (sous forme d'épargne).

Il convient de remarquer que ces deux aspects de la crise financière des provinces n'ont pas toujours été suffisamment distingués, ce qui a contribué à entretenir une équivoque quant à l'incapacité financière des provinces. Cette équivoque est d'autant plus importante à éclaircir que, selon que l'on met l'accent sur la première ou la seconde interprétation, les solutions peuvent différer radicalement.

Si, en effet, la crise financière atteint toutes les provinces à un degré plus ou moins identique face à un pouvoir central en meilleure posture, deux solutions sont concevables: concéder plus de sources de revenus aux provinces ou faire assumer par le Fédéral une plus grande part de responsabilités. On peut considérer ces deux solutions comme indifférentes au point de vue de l'efficacité technique, mais il n'en va pas de même au point de vue politique. La deuxième, en effet, favorisera la centralisation politique, contrairement à la première.

Si, au contraire, la crise financière atteint les provinces à des degrés très divergents, la deuxième solution apparaîtra à première vue comme techniquement beaucoup plus efficace. En effet, un simple accroissement des recettes des provinces à même les sources de revenus antérieurement conférées au Fédéral ne résoudra pas fondamentalement le problème des provinces défavorisées, même s'il résout le cas des provinces riches. Il faudra alors d'autres mesures pour rétablir de nouveau l'équilibre, par exemple une

péréquation fiscale, c'est-à-dire une redistribution de revenus entre provinces, selon des modalités appropriées.

Nous avons déjà signalé que c'est la comparaison interprovinciale des situations financières qui nous intéresse dans cette analyse et non pas les relations des provinces avec le Fédéral.

* * *

Procédons d'abord à une analyse comparée de l'état des finances publiques des provinces canadiennes au cours des années 1930-1940, ce qui nous permettra de mesurer l'ampleur des bouleversements amenés par la crise et de constater dans quelle mesure les recettes ont permis de couvrir les dépenses.

Mais il faudra aller plus loin et voir si les gouvernements provinciaux ont tiré le meilleur parti possible de leurs ressources fiscales. En d'autres termes, quel était le niveau de vie réel des populations concernées; et leur fardeau fiscal était-il comparable d'une province à l'autre? C'est l'étude du revenu moyen par province qui nous permettra de voir si vraiment certaines provinces se sont trouvées plus défavorisées que les autres, au point d'être tout à fait incapables de se payer les services minimums que leurs citoyens sont en droit d'attendre de leurs gouvernements.

On a vu que le mémoire de 1937 de la province du Manitoba brossait un tableau fort sombre de la situation des gouvernements provinciaux et singulièrement de ceux des Prairies. On a accusé parfois ce mémoire d'exagérer la situation des Prairies et en particulier de tirer des observations d'allure permanente d'une situation qui n'était que transitoire et d'attirer exagérément l'attention sur le marasme des Prairies, alors que toutes les provinces subissaient la crise au même degré.

La première chose qui nous frappe, c'est que, contrairement à ce que l'on pourrait penser, les recettes des gouvernements provinciaux n'ont pas baissé de façon appréciable au cours de la crise. Elles ont même augmenté sensiblement à partir de 1935, une fois que, se rendant compte que la dépression se prolongeait, ils ont fait un effort pour équilibrer leur budget en accroissant considérablement le taux des taxes.

LA GRANDE DÉPRESSION ET LES PROVINCES

Le tableau II ci-contre rend compte de la situation sur une base comparative entre provinces puisque les chiffres y sont donnés *per capita*. Ils comprennent les recettes des municipalités et des gouvernements provinciaux. Il n'a pas paru pratique d'isoler les recettes de ceux-ci parce que la répartition des responsabilités entre niveaux de gouvernements varie beaucoup d'une province à l'autre, ce qui aurait faussé les comparaisons. Notre tableau montre quatre années caractéristiques.

- Une année de prospérité, 1926.
- Une année du début de la crise, 1930, alors que le ralentissement économique n'avait pas encore affecté sensiblement les recettes gouvernementales.
- L'année la plus sombre de la crise, 1933, celle au cours de laquelle on a connu la plus forte baisse du revenu national.
- Une année de reprise, 1937, au cours de laquelle les secours directs, tout en restant extrêmement élevés, sont en partie couverts par une aggravation du fardeau des taxes, ainsi que par une aide fédérale.

L'examen du tableau permet les observations suivantes:

Tableau II

Recettes courantes *per capita*, gouvernements provinciaux et municipalités, années caractéristiques 1926-1937¹

(en dollars)

Provinces	1926	1930	1933	1937
Î. du-Prince-Édouard..	14.34	17.95	18.22	22.15
Nouvelle-Écosse.....	22.84	29.57	28.38	35.15
Nouveau-Brunswick...	24.47	29.55	26.25	32.26
Québec.....	34.26	40.71	37.08	45.14
Ontario.....	47.42	55.88	53.70	59.42
Manitoba.....	48.95	50.07	49.58	49.51
Saskatchewan.....	45.35	45.96	41.79	41.54
Alberta.....	56.68	51.69	46.93	50.51
Colombie-Britannique.	65.51	69.23	61.37	68.64
CANADA.....	43.06	49.51	46.29	51.90

1. Rapport Rowell-Sirois: Vol. III, p. 57 pour l'année 1926; Vol. I, pp. 176-186 pour les années 1930, 1933 et 1937. Les recettes sont divisées par les chiffres de population tirés de la *Revue Statistique du Canada*, Supplément 1953.

En général, on remarque que les chiffres sont d'autant plus considérables que l'on va vers le bas du tableau. En d'autres termes, les recettes publiques *per capita* des provinces canadiennes sont d'autant plus élevées que l'on va vers l'Ouest, puisque les provinces sont classées d'après leur situation géographique de l'Atlantique au Pacifique. C'est une observation capitale, que nous allons retrouver continuellement dans les tableaux qui vont suivre et qui souffre très peu d'exceptions. Il n'y a guère que l'Ontario qui brise dans certains cas le rythme de progressivité des statistiques *per capita* de l'Est vers l'Ouest.

On constate ensuite des écarts très considérables entre provinces par rapport à la moyenne canadienne et quelle que soit l'année considérée. Ainsi pour 1937, les recettes variaient de 22.15 dollars pour l'Île-du-Prince-Édouard à 68.64 dollars pour la Colombie-Britannique, à l'autre extrémité de la fédération canadienne et pour une moyenne de 51.90 dollars pour tout le pays. Les écarts de 1926 et de 1930 sont encore plus accentués.

Pour toutes les provinces, excepté les quatre plus occidentales, les recettes de 1937 sont supérieures à celles de 1930. Quant à 1937 par rapport à 1933, les recettes y sont partout supérieures, excepté au Manitoba et au Saskatchewan où les résultats sont sensiblement les mêmes pour les deux années.

On voit par ces chiffres que les provinces de l'Ouest ont été loin d'être dépourvues de recettes pendant les années de crise, par comparaison avec les autres provinces. Elles ont même eu toujours des revenus très supérieurs à ceux du Québec, considéré comme une province riche, excepté la Saskatchewan en 1937.

Voyons maintenant dans quelle mesure ces recettes, d'ampleur relativement très diversés d'une province à l'autre, ont réussi à couvrir les dépenses dans chacune.

Si l'on examine d'abord d'un point de vue global les dépenses combinées des provinces et des municipalités, telles que données par la Commission Rowell-Sirois dans son rapport (Vol. I, tableaux 57 à 68), on se rend compte qu'il y a synchronisme presque parfait au cours de la période 1930-1937 entre les recettes et les déboursés ordinaires (c'est-à-dire à l'exclusion des dépenses de secours).

La tendance générale est d'avoir des déficits dans les premières années et des excédents, souvent appréciables, au cours des quatre

Tableau III
Recettes et déboursés ordinaires des gouvernements
provinciaux et des municipalités, 1930-1937¹

(en millions de dollars)

Années	Recettes globales	Déboursés ordinaires ²	Excédent	Déficit
1930.....	492	491	1	—
1931.....	479	492	—	13
1932.....	480	490	—	10
1933.....	479	479	—	—
1934.....	484	482	2	—
1935.....	508	485	23	—
1936.....	530	483	47	—
1937.....	558	514	44	—

ou cinq dernières de la période. Il faut remarquer que la stabilité relative des déboursés et des recettes annuels (excepté pour les dernières années du côté des recettes) cache des diversités plus accusées mais souvent contradictoires si l'on examine le détail par province. Une étude plus détaillée, en effet, nous révélerait que la Nouvelle-Écosse, le Québec et la Saskatchewan s'éloignent de la tendance générale, puisque les déficits y sont la règle générale. En aucun cas cependant, si l'on exclut naturellement les dépenses de secours, ces déficits ne sont très considérables.

Quant aux excédents des dernières années, il serait faux d'en tirer la conclusion que la situation financière des provinces y serait redevenue favorable. C'est que, à mesure que les excédents s'amplifiaient au compte ordinaire, les dépenses de secours — non incluses jusqu'ici dans notre analyse—s'accroissaient aussi rapidement au point que même avec une aide fédérale de plus en plus considérable, la situation de 1937 ne se trouvait guère meilleure sous ce rapport que celle des pires années de crise.

Le tableau IV montre clairement que la plus grande partie des dépenses de secours grevant les budgets des gouvernements provinciaux et des municipalités ne pouvait être couverte que grâce à l'aide du gouvernement central et par des emprunts. Il n'est donc pas étonnant que les dettes globales gouvernementales (à

1. *Rapport Rowell-Sirois*, Vol. I, p. 176, tableau 57.

2. À l'exclusion des dépenses de secours.

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

Tableau IV

Influence des dépenses de secours sur les finances des provinces et des municipalités, 1930-1937¹

(en millions de dollars)

Années	Excédent (+) ou déficit (-) au compte ordinaire	Secours versés par provinces et municipalités	Insuffisance des recettes gouvernemen- tales	Moins l'aide fédérale	Déficit net des provinces et des municipalités
1930....	+ 1	17	16	3	13
1931....	-13	92	105	34	71
1932....	-10	92	102	34	68
1933....	-	90	90	28	62
1934....	+ 2	141	139	43	96
1935....	+23	134	111	41	70
1936....	+47	134	87	52	35
1937....	+44	152	108	55	53
Total...	+94	852	758	290	468

l'exclusion de celle du gouvernement fédéral) soient passées de 2.5 milliards de dollars en 1930 à 3.2 milliards en 1937. Ici encore, cependant, la situation variait beaucoup d'une province à l'autre, comme on le constate par le tableau V qui suit.

Tableau V

Incidence pour chacune des provinces des dépenses de secours, période 1930-1937²

(en millions de dollars)

Provinces	I Dépenses courantes	II Secours	III Total des dépenses	IV Rapport entre II et III (en p.c.)	V Déficit global	VI Per capita (en dollars)	VII Rapport entre V et III (en p.c.)
Î.-Prince-Édouard.	13.9	3.2	17.1	18.7	2.0	22	11.7
Nouvelle-Écosse...	132.9	20.4	153.3	13.3	11.9	22	7.7
N.-Brunswick...	94.6	13.0	107.6	12.1	6.8	16	6.3
Québec.....	959.5	184.8	1,144.3	16.1	135.6	45	11.9
Ontario.....	1,489.6	271.4	1,761.0	15.4	108.8	31	6.2
Manitoba.....	266.9	64.0	330.9	19.3	33.3	47	10.1
Saskatchewan....	310.0	178.1	488.1	36.5	111.7	121	22.9
Alberta.....	286.4	49.7	336.1	14.8	26.6	36	7.9
C.-Britannique...	361.5	67.8	429.3	15.8	31.8	44	7.4

1. Rapport Rowell-Sirois, Vol. I, pp. 176-186, tableaux 57 à 68.

2. Rapport Rowell-Sirois, Vol. I, pp. 176-186, tableaux 57 à 68.

Si les recettes *per capita* des provinces ne semblaient à première vue en laisser aucune dans une situation d'infériorité marquée — du moins par comparaison avec la période d'avant-crise — il n'en est pas de même du côté des dépenses. Un coup d'œil sur le tableau V (colonne IV) nous révèle que les secours de chômage ont grevé tout particulièrement les budgets de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Saskatchewan et du Manitoba, même si pour la première le pourcentage de 18.7 p.c. n'est pas très significatif, les dépenses de secours s'ajoutant à un niveau très bas de dépenses ordinaires. Mais on voit aussi que le Québec et l'Ontario ont subi avec acuité le contrecoup de la crise. Il n'y a guère que la Saskatchewan qui fut vraiment dans une catégorie à part au cours de la période.

Si l'on considère maintenant les déficits à la fois par tête et en relation avec les dépenses totales (colonnes VI et VII), la position particulièrement tragique de la Saskatchewan nous apparaît encore dans toute sa lumière. Quant aux autres provinces dites pauvres, le Manitoba et l'Alberta, leur situation n'est pas plus grave que celle du Québec et même beaucoup moins dans le cas de la seconde. Les autres provinces se trouvent dans une situation au moins aussi bonne que le Québec. En résumé donc, pour cette période de crise, seule la Saskatchewan s'est trouvée dans une situation désespérée, très inférieure à celle des autres provinces.

Nous avons vu que le fardeau des secours avait provoqué un endettement considérable des gouvernements provinciaux et des municipalités. L'accroissement fut de 30 p.c. dans l'ensemble entre 1930 et 1937 seulement. Il y eut entre 1937 et 1939 une autre légère majoration, après quoi la situation s'est stabilisée. Ici encore cependant on remarque quelques divergences d'une province à l'autre, comme on peut le voir par les chiffres qui suivent.

Ces divergences cependant se manifestent davantage dans le rythme d'accroissement de la dette au cours de la crise que dans le niveau d'endettement *per capita* en 1937. À cet égard, la plupart des provinces se retrouvent à peu près au même point, entre 234 et 297 dollars *per capita*, sauf l'Ontario et la Colombie-Britannique cependant qui dépassent largement 300 dollars et la Nouvelle-Écosse plus près de 200 dollars. L'Île-du-Prince-Édouard, avec

92 dollars *per capita*, se trouve encore ici dans une situation tout à fait atypique.

Tableau VI
Évolution des dettes gouvernementales
(provinces et municipalités) par province,
période 1930-1937¹

Provinces	Dettes en 1930	Dettes en 1937		Accroissement		Frais de la dette en p.c. des recettes 1937
		Totales (en millions de dollars)	Per capita (en dollars)	(en millions de dollars)	en p.c.	
Î.-Prince-Édouard	4.4	8.5	91	4.1	93	16
Nouvelle-Écosse	79.0	116.8	213	37.8	48	20
Nouveau-Brunswick	69.4	102.4	234	33.0	48	27
Québec	458.7	759.8	242	301.1	66	21
Ontario	1,064.3	1,255.0	345	190.7	18	17
Manitoba	202.9	209.5	293	6.6	3	21
Saskatchewan	163.7	273.6	297	109.9	67	23
Alberta	204.5	221.1	285	16.6	8	15
Colombie-Britannique	237.5	284.7	375	47.2	20	21
CANADA	2,484.4	3,231.4	300	747.0	30	19

L'accroissement de la dette au cours de la crise varie cependant beaucoup d'une province à l'autre. L'augmentation est inférieure à 10 p.c. au Manitoba et en Alberta. Si elle est de 67 p.c. en Saskatchewan, ce pourcentage est aussi celui du Québec. Toutes les autres provinces ont subi des accroissements moindres, sauf l'Île-du-Prince-Édouard. Comment dans de telles circonstances parler de la complète déconfiture des provinces des Prairies?

On peut aussi mesurer le fardeau de la dette en comparant les frais occasionnés par le service de la dette aux revenus courants. C'est ce que nous représentons, pour l'année 1937, dans la dernière colonne de notre tableau VI. On ne peut certes tirer la conclusion que les provinces de l'Ouest furent cette année-là, du seul fait de leur endettement, dans une position tellement plus inconfortable que les autres.

En chiffres absolus et *per capita*, leur endettement peut paraître élevé. Ainsi en est-il nécessairement des frais annuels de la dette.

1. Rapport Rowell-Sirois, Vol. I, tableau 70, p. 188.

Mais il ne faut pas oublier que ces provinces ont toujours eu un niveau de recettes et de dépenses publiques plus élevé qu'ailleurs. C'est ce qui explique que, même après plusieurs années de dépression et de déficits énormes, leur service de dette ne soit guère plus lourd qu'ailleurs, si l'on excepte l'Ontario, province privilégiée. Quant à l'Alberta, si le pourcentage du service de sa dette par rapport à ses recettes publiques était si bas en 1937, c'est qu'elle avait dénoncé arbitrairement en 1936 une partie de sa dette, prétextant l'incapacité de rencontrer ses engagements. Or rien dans les données officielles ne nous permet de tirer des conclusions aussi pessimistes sur la situation de cette province.

* * *

Si la présentation des recettes gouvernementales *per capita*, telles que le montre le tableau II, nous donne une idée des sommes réellement mises à la disposition des gouvernements, cela ne fournit pas une idée satisfaisante si l'on veut procéder à une analyse comparative de l'effort que l'on exige des contribuables dans chaque province. Il peut arriver, en effet, que dans deux provinces où les pouvoirs publics ont des recettes *per capita* identiques (par exemple 50 dollars par année), le fardeau fiscal soit passablement différent. Ce sera le cas si le revenu personnel moyen diffère dans les deux provinces. Dans la province à bas revenu, en effet, un prélèvement fiscal à première vue identique représentera une part relativement plus considérable du revenu moyen des contribuables et ne pourra être obtenu que grâce à un taux de taxation supérieur. Voilà donc un nouvel élément que nous devons introduire dans notre analyse: le revenu moyen des habitants de chaque province, puisqu'en fait les revenus gouvernementaux sont eux-mêmes rendus possibles grâce à l'état de prospérité relative des citoyens.

Nous constatons précisément que la crise n'a pas affecté également les revenus moyens dans chacune des provinces. Les plus touchées seront évidemment celles qui devaient supporter — comme nous l'avons vu dans la section précédente — le pourcentage le plus élevé de secours directs.

Le tableau VII qui suit, révèle, pour des années caractéristiques, d'une part la diversité géographique permanente des

Tableau VII
Revenus personnels par tête, dans chaque province,
années caractéristiques 1928-1937 et indices
de variations (1928 = 100)¹

Provinces	1928		1930		1933		1937	
	en dollars	Indice	en dollars	Indice	en dollars	Indice	en dollars	Indice
Î.-Prince-Édouard	239	100	227	95	133	56	204	85
Nouvelle-Écosse	324	100	313	97	208	64	291	90
Nouveau-Brunswick	287	100	281	98	177	62	245	85
Québec	406	100	395	97	249	61	329	81
Ontario	543	100	531	98	338	62	461	85
Manitoba	485	100	417	86	246	51	380	78
Saskatchewan	464	100	250	54	126	27	162	35
Alberta	499	100	366	73	195	39	325	65
Colombie-Britannique	573	100	546	95	358	62	470	82
CANADA	481	100	438	91	272	57	375	78

revenus moyens mis à la disposition des consommateurs canadiens, d'autre part l'évolution disparate entre les années de prospérité et de dépression. Il nous permet de tirer les conclusions suivantes:

a) Quelle que soit l'année considérée, des divergences profondes existent entre les revenus moyens de chaque province. Les provinces maritimes sont au bas de l'échelle tant en période de prospérité que de crise. Par contre l'Ontario et la Colombie-Britannique se trouvent en permanence à la tête. Par exemple, le revenu moyen pour le Canada se situant autour de 481 dollars en 1928, les revenus varieront par province entre 239 et 573 dollars.

b) Ce sont les provinces de l'Ouest qui ont le plus souffert de la dépression. Pour les trois années 1930, 1933 et 1937, leurs indices de revenus sont constamment inférieurs à ceux des autres provinces.

c) La Saskatchewan doit être mise à part, car sa situation se trouve nettement plus défavorable que celle des autres, même ses voisines immédiates. C'était aussi à ce moment-là la province la plus spécialisée dans la culture du blé, une des activités économiques les plus atteintes par la crise au Canada.

1. Comptes nationaux, 1926-1950, tableau 27; Revue Statistique du Canada, Supplément 1953, tableau 4, Office fédéral de la Statistique.

d) Même au cours des années de crise, le Manitoba et l'Alberta, considérées pourtant comme provinces pauvres, possédaient encore — en chiffres absolus et non pas par rapport à 1928 — un revenu moyen au moins aussi élevé qu'ailleurs, y compris Québec mais à l'exclusion des provinces de l'Ontario et de la Colombie-Britannique (sauf cependant pour l'Alberta en 1933).

e) Il faut noter que pour chaque année le revenu moyen du Québec est inférieur à la moyenne canadienne et particulièrement en 1928, année de prospérité. Cela est sans doute dû à l'influence massive des provinces les plus riches, l'Ontario et la Colombie-Britannique, sur la moyenne canadienne.

La comparaison précédente dans les niveaux de vie utilisait comme diviseur le chiffre de la population par province. Mais on aurait pu utiliser seulement celui de la population active, c'est-à-dire celle qui est vraiment mise à contribution par les pouvoirs publics. La comparaison interprovinciale que l'on peut tirer d'une telle méthode se révèle légèrement différente pour la majorité des provinces canadiennes. Pour le Québec cependant l'écart est plus sensible et s'explique par la proportion moins forte qu'ailleurs de la population active. Les données tirées de l'année 1931, avec les deux méthodes, nous permettent d'effectuer cette comparaison, comme on le voit par les chiffres suivants (tableau VIII).

Tableau VIII¹
Revenu personnel par tête et écarts à la moyenne,
par province, 1931

Provinces	Population active (en dollars)	Indice (moyenne canadienne = 100)	Population totale (en dollars)	Indice (moyenne canadienne = 100)
Î.-Prince-Édouard	498	53	182	50
Nouvelle-Écosse	768	82	271	74
Nouveau-Brunswick	687	73	235	65
Québec	952	102	339	93
Ontario	1,160	124	455	125
Manitoba	828	88	320	88
Saskatchewan	425	45	156	43
Alberta	703	75	275	76
Colombie-Britannique	1,048	112	463	127
Moyenne canadienne	937	100	364	100

1. Comptes nationaux, 1926-1950, p. 60; Revue Statistique du Canada, Supplément 1953, pp. 11-14; Tendances des occupations et des industries au Canada, O.F.S., 1954, tableau I.

On constate que Québec se trouve au-dessus de la moyenne dans la première colonne et au-dessous dans la deuxième, ce qui confirme le fait que sa structure démographique différente (population plus jeune) constitue un facteur d'infériorité dans le niveau de vie moyen de sa population. Ainsi en est-il d'ailleurs, dans une certaine mesure, pour les provinces maritimes. Quant à la Colombie-Britannique, son avantage, au point de vue du revenu moyen, est beaucoup moins marqué si on utilise les chiffres de la population active, ce qui tendrait à prouver que son très haut niveau de vie *per capita* s'explique autant par la proportion élevée de population active que par la haute productivité de son activité économique. En 1931 en effet, 44.1 p.c. de la population de la Colombie-Britannique faisaient partie de la main-d'œuvre active, alors que pour l'ensemble du Canada le chiffre était de 37.8 p.c. et pour Québec de 35.5 p.c.

En comparant le revenu moyen de la population de chaque province avec le rendement moyen de la fiscalité, nous aurons une mesure assez précise de l'effort fiscal exigé de chaque contribuable. Nous sommes alors au cœur du problème de l'inégalité économique des provinces. Ce serait l'inégalité de la répartition géographique des richesses qui amènerait, pour les gouvernements des provinces «désavantagées», soit la difficulté de prélever suffisamment de revenus de leurs contribuables pour donner à ceux-ci des services selon une norme comparable à celles d'ailleurs, soit la nécessité, s'ils veulent donner des services équivalents, d'imposer des taxes à des taux excessifs.

Il n'est pas facile de juger à leur juste valeur et de comparer entre provinces les fardeaux fiscaux respectifs. Il existe une telle variété de taxes et de prélèvements de toutes sortes, tant au niveau provincial proprement dit que municipal, qu'une comparaison des taux est presque impossible. Telle province pourra avoir des taux élevés de taxes sur l'essence et sur les spectacles, mais tirer peu de revenus de la vente des boissons alcooliques. Dans telle autre, toutes les taxes provinciales peuvent être à un niveau élevé, mais ce sera parce que le gouvernement provincial, par exemple, donne des subventions aux municipalités, qui par suite imposeront la propriété foncière à taux très bas. Et il se peut que dans un tel

cas, le fardeau fiscal global ne soit en définitive pas plus élevé qu'ailleurs.

C'est d'ailleurs cette diversité des régimes fiscaux, ainsi que les responsabilités plus ou moins grandes que l'on donne aux municipalités — y compris les commissions scolaires — qui nous obligent à combiner constamment, si nous voulons tirer des comparaisons valables, les statistiques de finances publiques des gouvernements provinciaux avec celles des municipalités sous leur juridiction.

S'il est difficile de comparer les régimes fiscaux en utilisant uniquement les taux d'impôt, on peut tout de même calculer l'incidence de la taxation sur le contribuable, c'est-à-dire la part de son revenu qu'il verse au fisc, à l'échelon régional ou local.

Le tableau IX établit cette comparaison. Comme, cependant, certains prélèvements gouvernementaux ne sont pas supportés directement par les citoyens de la province, il importe d'éliminer des recettes totales quelques-uns des principaux éléments hétérogènes. C'est ainsi que nous excluons des données du tableau IX les subventions reçues du gouvernement fédéral, les revenus du

Tableau IX

Effort fiscal exigé des citoyens dans chaque province et relation avec le revenu personnel, 1926, 1930, 1937¹

(en millions de dollars)

Provinces	1926			1930			1937		
	Effort fiscal	Revenu personnel	Effort en p.c. du revenu	Effort fiscal	Revenu personnel	Effort en p.c. du revenu	Effort fiscal	Revenu personnel	Effort en p.c. du revenu
Î.-Prince-Édouard.	0.9	19	4.7	1.0	20	5.0	1.4	19	7.4
Nouvelle-Écosse...	10.6	149	7.1	12.7	161	7.9	16.3	160	10.2
N.-Brunswick.....	7.9	109	7.2	9.9	114	8.7	11.5	107	10.7
Québec.....	79.6	961	8.3	106.5	1,117	9.5	130.8	1,034	12.6
Ontario.....	140.3	1,569	8.9	180.5	1,798	10.0	203.3	1,678	12.1
Manitoba.....	29.3	299	9.8	32.3	287	11.2	31.7	272	11.7
Saskatchewan.....	36.4	359	10.1	38.0	226	16.8	30.7	149	20.6
Alberta.....	31.5	293	10.7	32.9	259	12.7	33.4	252	13.2
C.-Britannique....	34.1	319	10.7	41.7	369	11.3	44.9	357	12.6
CANADA.....	368.6	4,077	9.0	455.2	4,351	10.5	504.1	4,028	12.5

1. Rapport Rowell-Sirois, Vol. III, tableaux 15, 16 et 17, pp. 39-47; Comptes nationaux, 1926-1950, tableau 27, pp. 60, 61.

domaine public et le produit de la vente de marchandises. Le chiffre que nous retenons comprend cependant non seulement les recettes dites « fiscales », mais les revenus tirés de la vente de l'alcool, des licences, permis et droits divers, parce que les recettes tirées de ces sources sont souvent importantes et proviennent parfois du désir d'obtenir des revenus fiscaux. À ce titre, elles ont le même rôle que les taxes proprement dites, pour le sujet qui nous concerne.

Que nous révèle le tableau IX? Qu'au cours des années 1930 et 1937, les provinces de l'Ouest (auxquelles il faudrait ajouter la Colombie-Britannique) ont fourni en général un effort fiscal plus considérable que les autres provinces. Mais si l'on examine en même temps les chiffres de 1926, année de prospérité, on se rend compte que la situation y était identique. Ce qui ne peut vouloir dire qu'une chose: que ces provinces, tant en période de prospérité qu'en période de crise, procèdent à des prélèvements fiscaux relativement plus importants que leurs voisines. Il serait donc dangereux de tirer de ces pourcentages légèrement plus élevés la conclusion que ces provinces étaient acculées à cette situation par les difficultés de la crise. Il suffit, d'ailleurs, de jeter un coup d'œil sur leurs recettes *per capita* et sur leurs dépenses *per capita*, pour se rendre compte qu'une des caractéristiques permanentes de l'Ouest, c'est d'avoir eu en tout temps un niveau de dépenses publiques élevé. Dans de telles conditions, il est normal que le prélèvement fiscal y soit plus fort que dans des provinces comptant plus sur l'initiative privée ou se contentant de services publics moins coûteux.

Cette affirmation générale cependant vaudrait moins pour la Saskatchewan, où la situation du temps de crise est vraiment plus grave qu'ailleurs. Cela confirme d'ailleurs certaines affirmations antérieures. En 1930, cette province prélevait pour des fins publiques 16.8 p.c. du revenu personnel et en 1937, 20.6 p.c., c'est-à-dire nettement plus que la moyenne des provinces canadiennes, qui variait autour de 10 ou 11 p.c. Cette situation d'ailleurs ne résulte pas tellement de recettes publiques plus élevées que du niveau anormalement bas du revenu moyen.

La province de la Saskatchewan mise à part, on ne peut donc dire que les autres provinces aient exigé, en aucune des années considérées, un effort fiscal hors de proportion avec la norme

canadienne. Des observations ultérieures nous montreront d'ailleurs que les provinces de l'Ouest, même en temps de crise, possédaient un niveau de vie — représenté par certaines manifestations matérielles — sensiblement analogue à celui du Canada dans son ensemble.

* * *

L'examen des statistiques auquel nous avons procédé dans la section précédente nous permet d'apprécier à leur juste valeur les arguments que le mémoire du Manitoba a présentés à la Commission Rowell-Sirois. On peut en conclure que, si les provinces de l'Ouest ont beaucoup souffert de la crise, leur situation était loin d'être aussi catastrophique qu'on l'a prétendu, qu'elle se rapprochait en particulier sensiblement de celle de la province de Québec, si l'on met à part le cas de la Saskatchewan, dont les difficultés se révélaient comme nettement plus graves qu'ailleurs. Les provinces maritimes, en particulier, provinces traditionnellement les plus pauvres, n'avaient pas une situation plus brillante.

Il ne resterait à ajouter que quelques observations, nous permettant peut-être de mieux comprendre la raison d'être des doléances des provinces de l'Ouest et de les replacer dans l'optique de l'histoire de la période concernée. On peut se poser ici une série de questions: l'incapacité financière dont se plaignaient quelques provinces était-elle générale? Était-elle irrémédiable et permanente? Les provinces concernées en étaient-elles responsables au moins partiellement? N'avaient-elles pas exagéré leurs dépenses dans les années de prospérité?

Il convient d'éliminer d'abord un argument souvent utilisé et selon lequel l'incapacité financière toucherait toutes les provinces en même temps, alors que le gouvernement central jouirait, par suite du partage des sources de revenus prévu par la Constitution, d'une situation privilégiée. Si l'on excepte l'instrument monétaire, sur lequel le gouvernement fédéral possède un contrôle absolu et qui lui permet de procéder en cas de crise à un financement inflationniste, il n'y a aucune raison ni en droit ni en fait pour que les provinces, dans leur ensemble, soient privées des moyens financiers qui leur sont nécessaires pour rencontrer leurs enga-

gements. Quel que soit le gouvernement qui fasse les dépenses, quel que soit le mode de financement utilisé, ce sont toujours en définitive les mêmes individus que l'on met à contribution.

Et il n'est pas nécessaire de changer la Constitution pour fournir des fonds suffisants aux provinces. Celle-ci leur accorde le droit d'imposer des taxes directes. Or tout le monde sait que l'impôt sur les compagnies et l'impôt sur les revenus des particuliers, qui étaient, il est vrai, d'un rendement relativement faible avant 1939, peuvent éventuellement représenter les sources fiscales les plus intéressantes. L'expérience de la guerre et de l'après-guerre l'a démontré. Et si ces impôts ont constitué plus récemment un quasi-monopole du gouvernement central, c'est que la plupart des provinces avaient consenti à louer leurs droits de taxation pour une subvention annuelle et que celles qui n'avaient pas adhéré aux accords fiscaux (Québec et Ontario, de 1947 à 1952; Québec seul à partir de 1952) n'ont utilisé ce champ de taxation que de façon fort timide.

L'incapacité financière des gouvernements provinciaux dans leur ensemble ne serait donc pas quelque chose de fatal, d'absolument inhérent à notre régime financier et au partage des sources de revenus, mais de tout à fait circonstanciel ou volontaire, comme l'a souligné il y a quelques années, M. François-Albert Angers :

«Dire, en effet, sans distinction, que les provinces n'ont pas le moyen de financer leurs allocations familiales, ou l'assistance-chômage, ou tel programme de travaux publics extraordinaires, c'est affirmer à la fois une vérité et une fausseté. *Puisque l'argent vient des mêmes contribuables et que seul le lieu géographique de l'autorité qui le perçoit diffère, il n'est pas possible que toutes les provinces soient en même temps dans l'incapacité de se payer ces services et que le Fédéral le soit.* S'il y a une telle incapacité, ce ne peut être que pour certaines provinces, alors que d'autres jouissent de moyens dépassant leurs besoins. Et, en effet, il est absolument faux d'affirmer ou de laisser entendre que, sans le gouvernement fédéral, la province de Québec serait incapable d'assumer tel ou tel fardeau. *Bien au contraire, la province de Québec est, avec l'Ontario, la source même d'où origine la plus forte proportion des impôts du Canada, eu égard aux populations respectives des diverses provinces, de sorte que dans la distribution des dépenses le Québec paye toute sa part et une partie de celle des autres.* Financièrement, l'autonomie des provinces n'offre donc aucune difficulté pour le Québec. Seulement, elle présente des difficultés pour d'autres et nous avons certes le devoir d'en tenir compte. La question est de savoir si notre devoir va jusqu'à l'abandon de notre autonomie.»¹

Si l'incapacité financière des provinces ne peut être générale pourvu qu'on procède à un aménagement fiscal conforme aux

1. *L'Actualité Économique*, octobre 1945, p. 472.

niveaux de gouvernements respectifs, il nous reste à faire l'examen de l'autre aspect, selon lequel il y aurait injustice à l'égard de certaines provinces dans la répartition de la richesse au Canada.

Il conviendrait sans doute de noter tout de suite qu'on ne peut espérer obtenir une égalité absolue et arithmétique entre provinces à tous points de vue. Il existe et existera toujours une diversité fondée sur la géographie, la démographie, l'histoire, les facteurs ethniques ou politiques, etc. Il est difficile dans ces circonstances que les niveaux de vie, les dépenses gouvernementales, ainsi que les modes de financement soient identiques d'une province à l'autre. C'est d'ailleurs cette diversité qui forme le fondement du régime fédératif au Canada. Mais il n'en résulte pas qu'on doive se désintéresser tout à fait de faire des efforts pour s'assurer que le développement économique du Canada profite à toutes ses régions. Si, en laissant jouer les facteurs naturels, on s'aperçoit que des régions s'appauvrissent de plus en plus alors que d'autres s'enrichissent, une politique de nature à atténuer les inégalités s'impose qui combattrait les causes de l'inégalité, si c'est possible, et en atténuerait les effets au besoin grâce à des mesures de péréquation financière.

Il faudrait nous demander en second lieu s'il existe des provinces pauvres en permanence, ou si la défaillance que nous avons constatée au cours des années 1930 à 1937 n'était que temporaire. Nous avons déjà vu d'ailleurs que, sauf pour la Saskatchewan, le revenu moyen de la population dans l'Ouest se comparait favorablement, en dollars, à la moyenne canadienne. Le fait que la chute entre 1928 et le milieu de la dépression y fut plus vivement ressentie qu'ailleurs révèle tout simplement un revenu très élevé en 1928. Une étude des années postérieures à la crise nous permettrait d'en arriver à des conclusions analogues. Le tableau X qui suit est assez révélateur à ce sujet.

On y voit que la situation économique des citoyens des provinces de l'Ouest se trouve assez proche de la moyenne canadienne dans les «années de prospérité» et même la plupart du temps y est supérieure.

La Saskatchewan en particulier montre en 1942 et en 1945 qu'elle s'est relevée rapidement de sa défaillance de la décennie précédente. Et si au lieu de l'année 1945, on choisit 1944, on

Tableau X

Revenus personnels *per capita*, par province,
années caractéristiques 1926-1945¹

(en dollars)

Provinces	1926	1933	1942	1945
Î.-Prince-Édouard.....	218	133	322	467
Nouvelle-Écosse.....	289	208	474	607
Nouveau-Brunswick...	275	177	386	531
Québec.....	369	249	521	618
Ontario.....	496	338	773	932
Manitoba.....	468	246	588	713
Saskatchewan.....	437	126	652	649
Alberta.....	482	195	660	698
Colombie-Britannique..	526	358	734	867
Moyenne.....	444	272	651	769

trouve un revenu moyen parmi les plus élevés au Canada, cette année-là, soit 813 dollars *per capita*.

Voilà bien d'ailleurs une caractéristique essentielle de cette province. L'activité de ses habitants étant fondée presque entièrement sur l'agriculture, et surtout sur un seul produit, le blé, sa prospérité sera étroitement liée aux avatars d'un seul marché, aux conditions de production d'un produit extrêmement sensible aux variations climatiques. C'est ce qui explique par exemple qu'au moment où le revenu moyen de toutes les provinces augmente, entre 1944 et 1945, celui de la Saskatchewan passe de 813 dollars à 649.

Considéré sur une très longue période, le cas de la Saskatchewan ne semble donc aucunement catastrophique. La décennie prospère de 1920 avait fait place à celle de 1930, dont nous avons déjà vu les caractéristiques déplorables. Puis la prospérité est revenue dans les années 1940-1950, pour ne pas cesser depuis en dépit parfois de retours en arrière assez brutaux. La Saskatchewan a même atteint par la suite, au cours des années 1951 et 1952, des niveaux de revenus presque aussi élevés que ceux de l'Ontario, plus élevés en tous cas que ceux de la Colombie-Britannique, province traditionnellement riche. De toutes façons, cette pro-

1. Comptes nationaux, 1926-1950, tableau 27; Revue Statistique du Canada, Supplément 1953, tableau 4.

vince, à part les années les plus creuses de la crise, a connu un état de prospérité constamment plus intéressant que celui du Québec.

Quant au Manitoba et à l'Alberta, leur situation, tout en manifestant moins d'instabilité que celle de leur voisine, s'est maintenue à un niveau de revenu constamment élevé, comparable à la moyenne canadienne. La première a connu très rarement, même au cours des années de crise, un revenu inférieur à celui du Québec. Quant à l'Alberta, son cas se rapproche plus de celui de la Saskatchewan: on y peut observer des baisses moins fortes en temps de crise et des hausses moins prononcées en temps de prospérité.

Ces deux provinces semblent cependant désormais et cela de façon définitive, hors de danger, du moins par comparaison avec les autres provinces. La guerre et l'après-guerre ont amené une diversification plus étendue de leurs économies qui, en les faisant moins dépendre de l'agriculture, leur assure plus de stabilité. La fièvre du pétrole, par exemple — à laquelle participe quelque peu la Saskatchewan à sa frontière occidentale — a donné au gouvernement de l'Alberta une aisance financière inégalée au Canada.

Le cas de ce groupe de provinces supposées pauvres étant ainsi élucidé, il nous reste à parler d'un autre groupe de provinces défavorisées, les Maritimes, dont nous avons assez peu fait mention jusqu'ici. Il semble que dans ce cas, nous ne puissions avoir une opinion aussi optimiste. Dans tous les tableaux statistiques de notre étude, on peut constater l'infériorité financière et économique apparemment permanente de ces provinces. Elles ont peut-être relativement moins souffert de la crise que les autres, mais ce n'est que parce qu'elles partaient déjà d'un niveau très bas.

Il n'y a guère que la Saskatchewan qui soit descendue à un niveau aussi faible de revenu en temps de crise. Et encore, le cas de l'Île-du-Prince-Édouard se rapproche-t-il singulièrement de celui de cette province de l'Ouest. Il faudrait se garder cependant de juger cette île de l'Atlantique en utilisant les mêmes critères que pour les autres provinces. À prédominance agricole et à population stationnaire, isolée du reste du continent, elle semble moins souffrir de son état de vie que ne le laisserait supposer l'écart à la moyenne de son revenu *per capita*. Il faut dire aussi que son gouvernement n'a pas à fournir des services aussi développés qu'ailleurs; il peut

par conséquent se contenter de recettes relativement moindres que les grandes provinces industrialisées. Ainsi en est-il dans une certaine mesure de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, vieilles provinces aux services publics bien mis en place qui, ne possédant pas de grandes villes, ont par conséquent des besoins plus réduits. La Nouvelle-Écosse en particulier, même si elle envie le sort des provinces les plus riches, possède la plupart du temps un revenu moyen à peine inférieur à celui de la province de Québec. Le Nouveau-Brunswick toutefois se trouve dans une position nettement inférieure.

Il existe enfin le cas de Terre-Neuve, nouvelle province canadienne, qui n'entrait pas dans le cadre de l'analyse antérieure puisqu'à cette époque elle ne faisait pas partie de la Confédération canadienne. Dotée d'une économie archaïque et abandonnée à son sort à toutes fins pratiques par son ancienne mère-patrie, la Grande-Bretagne, elle a été prise en charge en 1949 par le Canada et compte sur une aide substantielle pour se développer normalement.

Il ne fait pas de doute que l'impasse financière dans laquelle se sont trouvées les provinces de l'Ouest au cours de la crise provenait d'un ralentissement prolongé de la vie économique. Mais il n'est pas moins douteux que les abus de dépenses des périodes antérieures avaient laissé au début de la crise ces provinces dans une position financière assez précaire, que la dépression ne pouvait qu'aggraver.

De nombreux témoignages pourraient confirmer ce fait. Nous n'en retiendrons que quelques-uns. Le rapport Rowell-Sirois, dans son histoire du développement des provinces canadiennes, parle à diverses reprises de la fièvre de construction de 1900 à 1930 dans les provinces de l'Ouest, qui ont développé des moyens de transport, construit des immeubles publics, des écoles, des universités, à un rythme qui semblait justifié par la grande prospérité des deux premières décennies du siècle mais qu'on n'a pu atteindre que par un endettement très onéreux.

Voici ce qu'écrit textuellement le Rapport, après avoir affirmé qu'en 1913 «la moyenne de la dette, par tête, de ces provinces était presque six fois aussi considérable que celle du reste du pays» :

LA GRANDE DÉPRESSION ET LES PROVINCES

«Les provinces des Prairies avaient également contracté des dettes énormes en vue de fournir des services d'utilité publique à leurs citoyens. Dans bien des cas, on jugea que l'initiative privée était trop lente, que l'on pouvait grever les ressources naturelles pour faciliter la colonisation et adoucir les rigueurs de la vie des pionniers en leur fournissant quelque confort. Chacune de ces trois provinces construisit des réseaux de téléphone provinciaux. Le Manitoba et la Saskatchewan engagèrent des capitaux dans des élévateurs à grain. Il fallait presque du jour au lendemain, construire des édifices publics, des palais de justice, des écoles normales, des universités, des hôpitaux, des routes, etc. Ces institutions devaient répondre non seulement aux besoins de l'heure mais aussi à ceux d'un avenir plus prospère encore. On a donc cru qu'il ne fallait pas attendre, pour entreprendre ces travaux, qu'on fût en mesure d'en payer le coût à l'aide des revenus courants.»¹

Cette vague de prospérité se communiqua aussi aux municipalités, qui participèrent à la fièvre de construction sans trop de discernement.

«De plus, de nombreuses municipalités de l'Ouest amorcèrent des projets ambitieux qui dépassaient largement les besoins du moment et se fondaient sur une évaluation trop optimiste de l'augmentation de la population. Dans les provinces des Prairies et la Colombie-Britannique, les dépenses municipales par tête étaient à peu près le double de celles des municipalités du Canada central.»²

On peut se demander si le fait d'alléger leur dette d'une façon ou d'une autre comme elles en avaient fait alors la demande, de leur accorder des subventions, ne revenait pas à demander aux autres provinces d'aider l'Ouest après coup à financer des dépenses trop souvent imprévoyantes qu'elles-mêmes avaient eu la sagesse de ne pas entreprendre sur leur propre territoire.

Un autre témoignage vient de M. G.-F. Towers, gouverneur de la Banque du Canada, qui a fait une enquête en 1937 sur la situation financière du Manitoba et qui écrivait³:

«En 1926, le Manitoba ployait encore sous le fardeau que lui avait laissé la période qui s'étend de 1918 à 1922. La dette du gouvernement avait grimpé de 40 millions de dollars en 1918 à 82 millions en 1923, à la suite de dépenses extravagantes, afférentes aussi bien aux exploitations agricoles et aux entreprises qu'aux travaux publics, mis en route en temps de prix élevés. La chute des prix qui se produisit ensuite fit que la majeure partie de ces dépenses se transformèrent en un lourd fardeau pour une province dont les revenus avaient été fortement réduits.»

1. *Rapport Rowell-Sirois*, Vol. I, p. 88.

2. *Rapport Rowell-Sirois*, Vol. I, p. 90.

3. Tiré de *Analysis of Manitoba's Treasury Problem, Manitoba's Case*, Part VIII, présenté à la Commission Rowell-Sirois, 1937, p. 78.

Les provinces de l'Ouest s'étaient donc accordé dans les années de prospérité beaucoup plus de satisfactions, par l'entremise de l'État, qu'ailleurs. Il ne faudrait pas croire que la crise ait fait cesser les dépenses. Au contraire, il semble que, du moins au cours des premières années, elles ne se soient pas résignées à réduire leurs dépenses à la mesure de leur capacité financière. Ce qui explique qu'elles aient dû payer les dépenses extraordinaires de secours en partie grâce à l'aide fédérale et, pour le reste, en accroissant un endettement déjà parvenu au point limite.

On sait qu'elles ont prétendu avoir été forcées par la crise de réduire leurs services. C'est vrai, mais dans une certaine mesure seulement: leurs dépenses publiques ont baissé sans doute si l'on fait abstraction des dépenses de secours, mais pas beaucoup plus qu'ailleurs. Il faudrait ajouter que du fait de la baisse des prix, des dépenses de 37 millions en 1937 pour la Saskatchewan permettaient d'obtenir au moins autant de services que des dépenses de 43 millions en 1930.

Il est possible d'ailleurs de constater que même au milieu de la crise, le niveau de vie de la population se maintenait relativement bien, si on le compare à celui des autres provinces. Une enquête spéciale faite en 1934 par l'Office fédéral de la Statistique¹ nous permet de voir que ces provinces ne faisaient pas si mauvaise figure si l'on utilise quelques indices matériels de niveau de vie: nous en donnons deux dans le tableau ci-contre. Il ne faudrait évidemment pas tirer de ces données des conclusions trop précises, à cause, en particulier, des différences de structure rurale et urbaine entre provinces. Mais les chiffres que nous présentons fournissent quand même un indice de la situation générale.

On voit que si en période de crise la situation des Prairies se révèle moins intéressante que celle de l'ensemble du Canada (avec une faible marge cependant), elle était plus florissante dans la période antérieure. De toutes façons, l'ensemble ne laisse pas une impression si désagréable.

* * *

Nous voilà donc arrivés au terme de cette étude sur l'incapacité financière des gouvernements provinciaux. Notre investigation

1. *The Prairie Provinces in their Relation to the National Economy of Canada*, O.F.S., 1934.

Tableau XI

Indices du niveau de vie, par province, 1929 et 1933

Provinces	1929		1933	
	Nombre de personnes		Nombre de personnes	
	par voiture de tourisme	par téléphone	par voiture de tourisme	par téléphone
Manitoba	9.9	8.5	12.5	11.7
Saskatchewan	8.1	8.8	13.8	12.8
Alberta	8.0	8.5	10.7	13.2
<i>Moyenne canadienne . .</i>	9.9	7.3	11.7	9.0

cependant s'est limitée à la période d'avant-guerre. Il nous resterait à voir, dans un article subséquent, quels bouleversements la guerre a apportés et comment se comportent les finances publiques provinciales à l'heure actuelle.

Pour le moment, il est possible de tirer les conclusions suivantes :

— Il est vrai que les provinces de l'Ouest ont vu au cours de la crise les revenus de leur population baisser plus rapidement que dans les autres provinces.

— Sauf en Saskatchewan cependant, leur situation n'était pas si déplorable qu'elles l'ont prétendu par rapport à la moyenne canadienne. Elle n'était en tous cas ni permanente ni irrémédiable.

— Si ces provinces ont ressenti si fortement les effets de la crise, c'est qu'elles s'étaient habituées, au temps de la prospérité, à un niveau de vie extrêmement élevé, qu'elles ont d'ailleurs progressivement retrouvé, à partir de 1939.

— Les provinces de l'Ouest ont eu leur part de responsabilités dans le marasme des années 1930-1940. En se spécialisant trop exclusivement dans l'agriculture et particulièrement dans la culture des céréales, au moment où ces produits se vendaient bien, elles se sont préparées des déconvenues quand les prix agricoles se sont effondrés. De plus, en dépensant sans compter pendant les décennies précédant 1930, les gouvernements de ces provinces les ont sans doute équipées de bâtiments et de routes modernes,

mais au prix d'un endettement qui constituera, lors de la crise, un fardeau extrêmement onéreux.

— Les provinces réellement défavorisées, pendant la crise comme d'ailleurs pendant la prospérité, ce sont les Maritimes, qui connaissent de façon permanente un niveau de vie plus bas qu'ailleurs.

— Nous plaçant dans une perspective historique plus large que les années de crise, mais sans toucher pour le moment la période d'après-guerre, nous pourrions classer les provinces canadiennes de la façon suivante, en tenant compte de tous les facteurs que nous avons mentionnés :

Provinces riches: Ontario
 Colombie-Britannique

Provinces moyennes: Québec
 Manitoba
 Alberta
 Saskatchewan

Provinces pauvres: Nouvelle-Écosse
 Nouveau-Brunswick
 Île-du-Prince-Édouard
 Terre-Neuve

Cette classification est évidemment assez grossière, mais correspond passablement à la réalité. Il faudrait ajouter que, dans le cas de la Saskatchewan, les fluctuations y sont beaucoup plus accentuées qu'ailleurs, ce qui, pour des périodes plus ou moins longues, est de nature à faire ranger cette province parmi les plus défavorisées. Par ailleurs, la Nouvelle-Écosse pourrait, sous certains aspects, se ranger parmi les provinces moyennes.

Roland PARENTEAU,
*professeur à l'École des Hautes Études
commerciales (Montréal).*