Document generated on 04/24/2024 7:01 p.m.

Relations industrielles
Industrial Relations

Le rôle économique et social du gouvernement
The Economic and Social Role of Government

Maurice Lamontagne

Volume 9, Number 2, March 1954

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1022893ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1022893ar

See table of contents

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)
1703-8138 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Lamontagne, M. (1954). Le rôle économique et social du gouvernement. *Relations industrielles / Industrial Relations*, *9*(2), 129–148. https://doi.org/10.7202/1022893ar

Article abstract

This essay will attempt to forecast what the economic and social role of government in Canada will be during the next fifty years.

The forecasting method which will be used is quite simple. We will try first to detect the trends which seem to account for the past. Secondly, past trends will: be submitted to scientific analysis in order to see if they ought to be modified before being projected into the future. Thirdly, the forecast itself will be formulated. Regarding this latter adventure, however, we must never forget that the only one thing certain with regard to the future is its uncertainty. This is particularly true with regard to our topic.

PAST EVOLUTION SINCE 1850

The first phase in the application of our forecasting method consists in reviewing the past role of government in Canada. It seems that, from 1850 to the present day, a distinction can be made between two periods which largely coincide with two important industrial revolutions. In Canada, the First World War marked the transition between those two phases.

The First Period of Evolution

While it is always unsatisfactory to ascribe specific dates to different phases of general economic evolution, it can be suggested that this first period started with the end of mercantilism, when the first industrial revolution received its real impetus in Canada, and, in the political field, with the first years of Confederation.

The industrial revolution meant the rise of manufacturing, new methods of production and substantial changes in the system of sea and land transport. As has been frequently said, it was based on coal, steam and steel. In such circumstances, industrial development could be entrusted to private initiative, which would produce rapid economic progress provided private enterprise was not discouraged by any system of intervention and regulation.

In the British North American colonies, however, economic conditions were quite different because the industrial revolution had an unfavourable impact, aggravated by the long depression which characterized the last part of the nineteenth century. Potential investment opportunities existed, mainly in the filed of railroad building and equipment, but prospective profits did not seem sufficient to attract private capital.

It was necessary then to find a solution to serious economic stagnation and, at the same time, to achieve the technological progress enjoyed in other countries by providing railroad transport facilities and by encouraging the application of the new methods of production as well as the manufacture of the new products. Thus, Confederation, which was brought about 1867, can be interpreted as a political adaptation to the unfavourable impact of the first industrial revolution on Canada.

Although the Canadian people had a strong preference for private enterprise, the doctrine of economic liberalism requiring government non-intervention did not fit in with the particular conditions of that period. The first task of the federal government was to enlarge the territory. Thus as early as 1873 Canada extended over the entire area she occupied until the addition of Newfoundland in 1949. The role of government in this field took different forms: direct public investment, monetary subsidies, free distribution of land, guarantees for private borrowing. It finally ended up with the creation of a large public enterprise to integrate the network which the government had been obliged to take over.

To develop the territory it was necessary to build up important markets which at the same time would be complementary to each other. The first step toward this goal was to ensure that the domestic market would be preserved for Canadian industry. This was the objective of the National Policy inaugurated in 1878.

The end of the century coincided with world economic recovery. For the first time, Western countries felt the full impact of the industrial revolution. In particular, there was a huge world demand for wheat. On the other hand, Western Canada was particularly suited for wheat production and was, thus, in a strong position to compete on world markets. The rapid colonization of the West, coupled with the huge public investment programme necessary to organize the territory, favoured an intense prosperity and a swift industrial development in the whole of Canada.

Long-term projects of economic development were inspired, supported and often initiated by the public authority. On the whole, private initiative merely responded to the impulse coming from the government.

In contrast, the role of government in social affairs was restricted to a minimum during that first period. The economy, based mainly on agriculture and on small enterprise, did not experience wide short-term variations in production. Massive and prolonged unemployment was relatively unknown. Technological immobility was low. Of course, social risks and extreme poverty existed, but, according to the then prevailing standards, they were expected to be solved on the private level.

The Second Industrial Evolution

At the beginning of the present century, what was the basis of this new industrial revolution, and what would be its impact on the countries of the Western world, and, in particular, on Canada?

The first technological revolution had been based on coal, steam and steel; the second was found upon oil and water and on metals which became substitutes for steel, such as copper and aluminum. It brought substantial changes in almost every sector of economic activity. The new industrial revolution witnessed the generalization of mass and standardized production, which favoured large scale operations, huge plants, a further division of labour and increased efficiency.

In contrast with the first industrial revolution, Canada was probably the country most favoured by the new technology in the Western world. For the first time, the rate of Canadian economic development exceeded that of the United States during the second quarter of the present century. Over the long run, prospective profits were high, investment opportunities were great and private initiative was very active.

Thus, for the first time since the industrial era, the Canadian government was in a position to adopt a "laissez-faire" attitude toward economic affairs. The only new important responsibility undertaken by government in the economic field W35 road building which, of course, could not be left to private initiative. It was soon discovered, however, that the movement of private investment was irregular and that, if left alone, it tended to create short-run economic instability characterized by inflation and unemployment. The great depression of the thirties was the dramatic manifestation of the new industrial era.

Broadly speaking, governments adopted the same "laissez-faire" attitude toward short-run problems which they had applied to the long-term situation. In the social field, the situation during this second period was different from that of the first. The main source of change has been rapid industrialization. This period witnessed the rapid development of the co-operative movement, the farmers' associations and the labour unions. Secondly, industrialization, through its various impacts, has given rise to specified risks and needs which cannot be met by the average family. Thus, the very conditions which permitted the government to adopt a "laissez-faire" attitude in the economic field obliged the public authorities to assume an increasing role regarding social welfare. In other words private initiative had failed to solve the complex social problem resulting from rapid industrialization and urbanization in an unstable world, and public intervention had become necessary.

Conclusion

We are now in a position to set out the main conclusions concerning the evolution of the role of government in Canada since Confederation.

Up to the twenties, government played an active role in the field of a long term economic development through its programme of direct public investments and of encouragement to private initiative. It was the real dynamic factor in industrial progress during that period. On the other hand, short-term economic instability was not so much a problem; to a certain extent, this explains why the responsibilities of the public authority in that respect as well as in the field of social security were almost negligible.

Since the twenties, however, the role of government has followed a different pattern. Long-term economic development has been taken over by private initiative, while public authorities have assumed new and increasing responsibilities first in the field of welfare and social security and later, especially since the forties, in respect to short-term economic instability.

It is highly important to note the Canadian past experience, because it shows, that there is no basic general trend pointing toward an increasing role of government in the same direction. It also reveals that political ideologies have not played a decisive influence in determining state responsibilities. On the contrary, the role of government has been primarily functional in character; it has been adapted, with certains lags, to changing economic and social circumstances, which, in the last resort, were determined by the recurrence and the impact of industrial revolutions.

A THEORICAL APPRAISAL OF PAST TRENDS

From the above interpretation of Canadian past political evolution, it is possible to build a general model describing the behaviour of government in three important economic and social sectors, that is, long-term industrial development, short-term economic stability and social welfare. The main determinants of that model are the consequences of industrial revolutions and the different objectives sought by government and private initiative.

We are now in a position to summarize our brief incursion into the field of political science. The above tentative theory can be reduced to the following basic propositions.

1.—The process of political evolution leads sooner or later to a situation of stable equilibrium, which is moving according to changing economic and social conditions, and which rests on a combination of forces that can best realize general welfare.

2.—That situation of moving equilibrium, which is usually attained after a certain period of adjustment, does not correspond to pure capitalism, which means the systematic reliance on private initiative, or to pure socialism which relies exclusively on government action. It is rather characterized by the recognition of a complementary relationship between the private and the public sectors of our society.

3.—This complementary relationship is mainly determined in the long run by the impact of industrial revolutions or by the response of the natural resources of a country to the technology prevailing during a certain period. Thus, the role of government can be deduced from that main determinant and from the basic features of the behaviour of the private sector.

4.—In an equilibrium situation, if the impact of technological factors is favourable to a given country, the main responsibilities in the field of long-term industrial development are left to private initiative, but the role of government in respect to short-term economic stability and social welfare is decisive. On the other hand, if the impact of technology is unfavourable, then the role of government in the field of long-term industrial progress will be determinant but its functions in respect to short-term stability will be greatly reduced while its responsibilities in the field of social welfare will depend to a large extent on the degree of industrialization.

5.—Finally, two main sources of desequilibrium have been detected. The first coincides with the passage from mercantilism to industrialism. During that transition period, most countries go through a temporary phase of pure capitalism or of pure socialism, but those two avenues can be viewed as leading toward the same equilibrium position. Since that position has been attained, another source of desequilibrium is still possible. Generally it is due to a static interpretation of the equilibrium position, which is essentially moving; this, in turn, is usually explained by the fact that an extremist ideology is dominating the political scene.

For instance, a government may refuse, because of its unlimited faith in private initiative, to take on more responsibilities in a certain field although such a step is required by changing conditions. Thus the static interpretation of the dynamic relationship existing between private initiative and government action causes a temporary departure from the equilibrium position and may leave crucial problems without solutions.

If the ideology and the sectional interests which are at the origin of the evil are not too solidly rooted, the result may be limited to short-run political instability, On the other hand, if they are strongly entrenched, so that delays in solving the important problems of a period are prolonged, then this situation may produce a profound disequilibrium and lead to the temporary victory of an opposite ideology. We may also mention a third source of disequilibrium; the direct intervention of a foreign power to impose by force its own ideology on another country. However, our theory does not take that possibility into account so that the forecast which is based on the above interpretation does not envisage conquest by force or political disequilibrium by conquest.

Our brief scientific inquiry contributes at least to raise serious doubts about the foundation of those political theories which assert that the evolution process leads more or less inevitably toward pure socialism, conceived as a stable system. It also shows that our interpretation of Canadian past experience not only accounts for a single set of conditions which may not repeat themselves but has a much more general theoritical validity. Finally, we are led to the conclusion that past trends are not likely to be modified in the future in Canada and that the model which we have just outlined can serve as the basis of our forecast.

THE ROLE OF GOVERNMENT IN CANADA: A FORECAST

The recognition of the complementary relationship between private initiative and government action has been the dominant feature of our political history at least since 1867, and there is no evidence at present to show that this long-established tradition may be broken. On the contrary, all the facts indicate that it will be strengthened.

First, the present attitude of the Canadian Government in that regard is clear and has been re-stated on several occasions since the publication of the White Paper on employment and income.

Secondly, the major political parties recognize the fundamental complementarity existing between private initiative and government action. Finally, it is evident that there are differences of opinion among the various sections of the Canadian population as to what government should or should not do. Slogans denouncing the Welfare State or creeping socialism or government controlled by wicked capitalists had to be imported from other countries and were soon found to be unfit for Canadian consumption.

The normal implication to be drawn from this outlook is that private initiative will continue to play the dynamic and dominant role in the field of long-term industrial development in Canada during the next decades. The role of government will be auxiliary and conditioning. It will consist mainly in maintaining a favourable climate for private initiative and in adopting policies designed to ensure that the natural resources will be rationally utilized to the advantage of the Canadian population. This outlook has direct implications in the future short-run situation.

Thus, if the theory developed in this essay holds, the main responsibility of our government in the future will consist in maintaining short-term economic stability. On the success of this vital role will depend the stable level of general welfare and the survival of private initiative in the field of long-term development This objective of government action will require the contribution of each sector of general economic policy.

From this point of view, economic preparedness to fight a depression is just as important as military preparedness to resist an aggression.

The future role of government in the field of economic stability will be crucial and highly complex. It will require centralized responsibility, growing reliance on expert knowledge and judgment, constant collaboration between the different levels of government and co-operation from private groups as well as from the people generally.

In the years to come more than ever before, the essential complementarity existing between private initiative and government action will have to be recognized both in theory and in practice.

GENERAL CONCLUSION

Our forecast concerning the future role of government has several important implications. The first is related to the orientation of federation in Canada and the second to the problem of bureaucracy. Confederation was the recognition of the fact that only a central authority could effectively assume those heavy responsibilities.

After the First World War the importance of the federal government was greatly reduced. On the other hand, the rise of the automobile as a new mean of transport, the growing importance of natural resources as the foundation of economic development, rapid industrialization and urbanization contributed to establish provincial legislature in a dominant position. The Great Depression seems to have brought this phase of provincial autonomy to an end. For various reasons, provincial governments did not provide the most basic measures of social security and the federal government took the initiative in this field. This trend will be maintained in the future until the minimum requirements of the main social needs and risks are met. Thus, the federal authorities will continue to assume the most important responsibilities of government in the field of social welfare.

In respect to short-term economic stability, the role that can be played by provincial governments is limited because they have no jurisdiction in the field of international trade and of monetary policy; they increase their borrowing capacity and their fiscal powers are restricted. In addition, it must also be recognized that a stabilization programme requires a central authority and a unified economic policy. All these factors indicate that the federal government will be obliged to play the dominant role in the collective effort to avoid economic instability. Account should also be taken of its vital responsibilities in respect to national defence.

In recent years, the rising power of bureaucracy has been criticized. Indeed, bureaucracy is not an institution confined to government. It is also growing in business organization and in labour unions.

This trend is brought about by many factors. The first and probably the most important is the large-scale proportions obtained by our economic, social and political institutions, which has made direct and immediate control almost impossible. A second factor has been the growing complexity of the problem faced by those various organizations. Finally, the progress accomplished by social sciences has given rise to expert and specialized knowledge in this field.

The expansion of bureaucracy certainly creates crucial problems with regard to the democratic control of our private and public institutions. Some people are proposing to solve those difficulties by getting rid of experts. It is certainly as desirable to be able to rely on specialized advisers in the field of social sciences as it is in the sector of natural sciences. It will be necessary to create new methods of democratic control and perhaps also to revise our concept of democracy. It might well be that a more enlightened public opinion can provide the only satisfactory and permanent answer to that question.

Tous droits réservés © Département des relations industrielles de l'Université Laval, 1954

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Le rôle économique et social du gouvernement

Maurice Lamontagne

L'étude qui va suivre portera sur le rôle de l'Etat au Canada dans le domaine économique et social et plus particulièrement dans les sectuers du développement industriel, de la stabilitié économique et du bien-être social. L'auteur étudie d'abord en quoi a consisté ce rôle dans le passé et quels sont les facteurs qui l'ont déterminé. Il se demande ensuite si l'interprétation du passé au Canada n'a qu'une signification historique ou si elle peut conduire à une théorie générale sur le comportement de l'Etat. Enfin, ces deux premières étapes serviront de base à une tentative de prévision sur le rôle que l'Etat sera appelé à exercer au cours des prochaines décennies.

Il faut bien constater au départ qu'une tentative de prévision sur le rôle que l'Etat sera appelé à exercer au cours de prochaine décennie est un sujet très vaste et qu'il est impossible de l'aborder dans tous ses aspects. Notre exposé sera donc nécessairement synthétique; il ne sera qu'un aperçu destiné à suggérer beaucoup plus qu'à démontrer.

LE ROLE ECONOMIQUE ET SOCIAL DU GOUVERNEMENT DANS LE PASSE

C'est dans cette perspective que nous nous demanderons d'abord en quoi a consisté le rôle de l'Etat au Canada, depuis le début de l'industrialisme, dans les secteurs du développement industriel, de la stabilité économique et du bien-

LAMONTAGNE, MAURICE, Licencié en Sciences Sociales, M.A. Directeur du département d'Economique, Faculté des Sciences Sociales, Université Laval; aviseur, Commission Royale des Prix, 1949; membre du Comité sur la loi des Combines, 1950; aviseur spécial, Section de Recherches Economiques, Ministère du Commerce, 1946, 1948.

* Ce texte est la substance d'un exposé plus élaboré présenté par l'auteur au Séminar intitulé « *Canada's To-Morrow* », organisé par la Canadian Westinghouse Company Limited et tenu au Château Frontenac, les 13 et 14 novembre dernier.

La direction de la Revue remercie la Compagnie Westinghouse pour le droit de reproduction de cette étude qu'elle lui a accordé.

être social. Nous nous efforcerons également d'indiquer les facteurs qui ont déterminé ce rôle.

La période historique marquée par le régime industriel qui a suivi le mercantilisme débute vers 1850 au Canada. Elle doit être divisée en deux grandes phases qui coincident avec deux révolutions industrielles importantes. C'est le premier conflit mondial qui marque la transition entre ces deux périodes.

A partir de la Confédération jusqu'à 1920, l'autorité publique a joué un rôle déterminant dans le domaine du développement économique à long terme grâce à son vaste programme d'investissements publics et d'encouragement à l'initiative privée. L'Etat fut vraiment le seul facteur dynamique du progrès industriel au cours de cette période. Par contre, le rôle du gouvernement dans le domaine de la stabilité économique et de la sécurité sociale fut négligeable.

Depuis 1920, toutefois, le rôle de l'Etat a suivi une évolution bien différente. D'une part, l'initiative privée s'est chargée du développement industriel à long terme en s'intéressant de plus en plus à l'exploitation de nos ressources naturelles. D'autre part, l'Etat a assumé des responsabilités nouvelles et croissantes d'abord dans le domaine du bien-être social et ensuite, surtout depuis 1940, dans celui de la stabilité économique.

Telles sont les tendances générales que l'analyse historique nous permet de dégager. Cette évolution canadienne vaut certes d'être notée car elle nous conduit à d'importantes conclusions. Elle montre, en premier lieu, qu'il n'existe pas, au Canada du moins, de tendance générale vers un rôle gouvernemental croissant à sens unique. En fait, le trait le plus frappant qui caractérise l'évolution des fonctions de l'Etat au Canada depuis la Confédération n'est pas tellement la croissance relative des responsabilités gouvernementales mais bien plutôt leur changement de nature. L'expérience canadienne montre, en deuxième lieu, que les doctrines politiques n'ont pas exercé une influence importante dans la détermination des fonctions de l'Etat. Celui-ci a joué un rôle prédominant dans le domaine du développement industriel au moment même où le libéralisme économique était à son apogée et il a abandonné ses responsabilités dans ce secteur alors que la doctrine socialiste faisait des progrès.

A l'analyse, on constate que le rôle de l'Etat a été fonctionnel avant tout; il s'est adapté, parfois avec certains retards, à des conditions éco-

nomiques et sociales changeantes qui, en dernier ressort, étaient déterminées par les conséquences des grandes révolutions technologiques.

En effet, il faut rappeler que la révolution industrielle qui a coïncidé avec notre première période d'industrialisation et qui reposait surtout sur le charbon, la vapeur et l'acier, a eu des répercussions défavorables sur notre pays. Notre économie, à cette époque, dépendait surtout du commerce international. Le libre échange en Angleterre et le protectionisme aux Etats-Unis, — qui furent l'un et l'autre des conséquences directes de la révolution technologique — contribuèrent à paralyser notre commerce d'exportation. De plus, certaines de nos industries les plus importantes, telle que la construction maritime, furent presque complètement anéanties. La nouvelle technologie ne favorisait pas non plus le Canada, car les dépôts de charbon et de fer connus alors étaient limités, et mal situés. Enfin, le marché domestique n'offrait pas de débouchés suffisant à provoquer l'expansion industrielle car la densité de la population était très basse. Il existait bien certaines possibilités d'investissement, surtout dans le domaine de la construction des chemins de fer, mais les perspectives de profits ne semblaient pas suffisamment intéressantes pour attirer le capital privé. En somme, les conditions économiques au Canada étaient bien différentes de celles qui prévalaient dans d'autres pays qui étaient très favorisés par la révolution industrielle, tels l'Angleterre, la France, l'Allemagne et les Etats-Unis.

Au Canada, l'Etat adapta son rôle aux circonstances particulières de cette époque. Il inspira, supporta et souvent réalisa lui-même de vastes projets de développement économique à long terme, tels que la construction des chemins de fer et des canaux sur le St-Laurent. Il entreprit la colonisation et le peuplement de l'Ouest et y favorisa la culture du blé. Enfin, il édifia une muraille douanière, ce qui permit à l'industrie manufacturière de naître et de survivre dans le centre du pays. En somme, au cours de cette période, l'initiative privée joua un rôle passif et ne fit que répondre à l'impulsion donnée par l'Etat. Celui-ci dominait vraiment la scène du développement économique. En passant, il est intéressant de noter qu'au moment même où la philosophie libérale dominait dans le monde occidental, il n'y eut aucune protestation au Canada contre l'intervention gouvernementale.

Par contre, le rôle de l'Etat dans le domaine de la stabilité économique et du bien-être social fut très restreint au cours de cette période. Malgré les efforts d'industrialisation, notre économie demeurait

surtout agricole et le mouvement d'urbanisation n'était qu'à ses débuts. Dans ce contexte, le problème de l'emploi n'était pas encore cyclique et les risques d'insécurité n'apparaissaient pas encore comme collectifs. C'est pourquoi on laissait à l'initiative privée le soin de résoudre ces problèmes. Les responsabilités en ces domaines reposaient d'abord sur la famille et ce n'est qu'en dernier ressort et dans les cas exceptionnels que l'Etat, c'est-à-dire alors l'autorité municipale, devait intervenir.

La deuxième révolution industrielle, dont les signes étaient apparus dès le début du siècle, ne se manifesta dans tous ses aspects qu'à partir de 1920. Par opposition à la première, elle reposait surtout sur le pétrole, les pouvoirs d'eau, l'électricité et les substituts de l'acier tels le cuivre, le zinc et l'aluminium. Alors que la première révolution technologique avait grandement favorisé l'Europe de l'Ouest et qu'elle avait été défavorable au Canada, la deuxième eut les répercussions contraires. Les ressources naturelles de notre frontière économique du Nord correspondaient exactement aux nouvelles exigences technologiques et constituaient un puissant attrait pour le capital privé étant donné les perspectives de profit qu'offrait leur exploitation. Pour la première fois dans notre pays depuis le début de l'ère industrielle, l'initiative privée était en mesure d'assumer le rôle dynamique et déterminant dans le domaine du développement économique. Ainsi, au moment où, en Europe, apparaissaient les premiers signes de la stagnation économique et d'une politique d'inspiration socialiste, au Canada, le progrès industriel se poursuivait à un rythme accéléré, et l'Etat adoptait une attitude de laissez-faire à l'égard de l'économie.

On se rendit compte bientôt cependant que lorsque l'initiative privée se chargeait du développement industriel d'un pays, elle engendrait en même temps l'instabilité économique, caractérisée par des phases alternantes d'inflation et de chômage. La grande dépression de 1930 fut sans doute la manifestation la plus dramatique de la nouvelle ère industrielle. En 1933, les investissements privés n'étaient plus qu'à 18 pour cent du niveau atteint en 1929 et, pour la première fois dans l'histoire canadienne, il était possible de constater les ravages qu'entraînait une crise économique dans un pays industrialisé.

Dans le domaine social, on se rendit compte que l'industrialisation rapide amenait l'urbanisation et engendrait des risques et des besoins spécifiques, tels que le chômage, les charges familiales, la vieillesse, la maladie, qui n'étaient plus à la mesure de la famille moyenne. Ainsi, la seconde révolution technologique avait renversé l'ancien ordre social

et l'initiative privée, représentée en ce domaine par l'unité familiale, n'était plus capable de supporter les risques d'insécurité qui avaient cessé d'être exceptionnels et légers pour devenir collectifs et lourds. La socialisation des risques collectifs devenait donc inévitable.

En somme, les facteurs mêmes qui, au cours de cette deuxième période d'industrialisation, avaient permis à l'Etat d'adopter une attitude de laissez-faire dans le domaine du développement industriel, l'obligeaient à assumer des responsabilités de plus en plus grandes dans le secteur du bien-être social d'abord et dans celui de la stabilité économique ensuite. La présence et l'action de ces facteurs ne s'expliquent en définitive que par les répercussions de la technologie nouvelle qui s'est généralisée à partir de 1920.

Quand on étudie l'histoire du Canada depuis le début de l'ère industrielle afin de découvrir les facteurs qui ont déterminé le rôle de l'Etat dans le passé, il semble bien qu'une seule conclusion s'impose. En définitive, ce sont les répercussions qu'ont exercé les grandes révolutions technologiques sur notre pays qui expliquent la nature et l'étendue des responsabilités assumées par l'autorité publique. Lorsqu'elles furent néfastes, comme au cours de la première période de notre industrialisation, le rôle de l'Etat dans le domaine du développement économique fut déterminant tandis que ses fonctions dans les secteurs de la stabilité et du bien-être furent négligeables. Par contre, lorsque les effets de la technologie furent favorables, comme au cours de la deuxième période de notre industrialisation, le rôle de l'autorité publique à l'égard du développement industriel devint négligeable tandis que ses responsabilités dans les secteurs de la stabilité économique et du bien-être social s'accrurent rapidement.

ESQUISSE D'UNE THEORIE POLITIQUE

Jusqu'ici, nous avons indiqué en quoi avait consisté le rôle de l'Etat dans le passé, au Canada dans les secteurs du développement industriel, de la stabilité économique et du bien-être social. Nous avons également montré les facteurs qui avaient déterminé ce rôle en insistant particulièrement sur les répercussions des grandes révolutions industrielles. Rappelons enfin que le but de notre étude est d'en arriver à formuler une prévision sur le rôle économique et social du gouvernement dans l'avenir.

A cette fin, nous pourrions tout simplement projeter dans le futur les tendances passées que nous avons observées en supposant qu'elles

se continueront indéfiniment. Une telle façon de procéder impliquerait que notre interprétation du passé n'a pas seulement une signification historique mais qu'elle peut être transformée en un système général d'explication du comportement de l'Etat. Notre interprétation de l'expérience canadienne peut-elle être ainsi généralisée et rendre compte des réalités politiques? Telle est la question à laquelle nous allons maintenant tenter de répondre.

Voyons d'abord ce que signifie cette interprétation lorsqu'elle est dépouillée de son contexte historique particulier, en nous rappelant qu'elle repose sur les répercussions des révolutions technologiques par rapport aux ressources productives d'un pays et qu'elle contient deux versions différentes.

La première version peut se résumer de la façon suivante. Si une révolution technologique a des effets défavorables sur un pays, alors le rendement anticipé des investissements nouveaux sera peu élevé, l'initiative privée, étant motivée par le profit, sera incapable d'assurer un taux satisfaisant de croissance industrielle et la stagnation économique deviendra une menace.

Dans le cas normal, l'Etat interviendra alors directement et assumera le rôle dynamique dans le domaine du développement industriel, ce qui implique un degré plus ou moins intense de socialisation des moyens de production selon les circonstances. Dans de telles conditions, le progrès industriel sera lent non pas parce qu'il est dirigé par le gouvernement, mais parce qu'il se poursuit en dépit de facteurs défavorables. D'autre part, les motifs qui guident l'action gouvernementale dans le domaine économique ne sont pas de nature à engendrer des fluctuations cycliques de sorte que, dans ce contexte, le rôle de l'Etat à l'égard de la stabilité est négligeable. Enfin, les responsabilités gouvernementales dans le domaine du bien-être social semblent être déterminées dans une large mesure par le degré d'industrialisation: elles sont limitées si le pays en est encore à sa première phase d'industrialisation, mais elles sont étendues si le pays a atteint un stage avancé d'industrialisation. Le Canada avant 1920 et l'Angleterre depuis cette période illustrent ces deux possibilités extrêmes.

Notre interprétation de l'expérience canadienne contient une deuxième version bien différente de la première. Si une révolution technologique a des effets favorables sur un pays, alors les anticipations concernant le rendement des investissements nouveaux sont optimistes,

l'initiative privée suscite un progrès industriel rapide et normalement, l'Etat adopte une attitude de laissez-faire en ce domaine. Toutefois, il est désormais généralement reconnu que lorsque l'initiative privée assume le rôle dynamique dans le secteur du développement industriel, elle engendre en même temps des cycles de prospérité et de dépression, ce qui amène l'Etat à assumer des responsabilités importantes en vue de maintenir la stabilité économique. Enfin, dans le domaine du bien-être social, le rôle de l'autorité publique n'augmente que lentement lorsque les principaux risques d'insécurité ont été couverts. En effet, le besoin d'étendre les responsabilités gouvernementales en ce domaine diminue lorsqu'un niveau stable et croissant de revenu est assuré.

Ainsi généralisé, notre système d'explication du comportement de l'Etat comporte certaines caractéristiques qu'il nous faut maintenant souligner. D'abord, il constitue une *théorie d'équilibre* en ce sens qu'il repose sur la relation qui existe entre deux forces qui sont en même temps divergentes et complémentaires, c'est-à-dire l'initiative privée et l'action gouvernementale. Notre explication insiste particulièrement sur le lien de complémentarité qui relie ces deux forces qu'elle présente d'ailleurs comme n'étant que deux moyens différents d'atteindre le même objectif, à savoir le bien-être général. Elle affirme que si l'initiative privée ne réussit pas à créer des conditions satisfaisantes de progrès industriel, de stabilité économique et de bien-être social, alors l'Etat interviendra pour suppléer à cette insuffisance.

Deuxièmement, notre système d'explication correspond à une *théorie d'équilibre stable* en ce sens que la situation qu'il décrit, une fois établie, tend à se maintenir. La stabilité de cette situation est attribuable au fait qu'elle conduit au plus haut degré possible de bien-être général ce qui est précisément l'objectif recherché par l'ensemble du peuple. Elle donne les meilleurs résultats parce qu'elle provient de l'action conjointe de l'initiative privée et de l'Etat, chacune de ces forces étant ainsi en mesure de fournir sa contribution la plus efficace. Toute autre situation résultant exclusivement soit de l'initiative privée, soit de l'action gouvernementale produira un degré de bien-être moins élevé. D'autre part, il faut bien reconnaître que la grande majorité des citoyens jugent une situation politique donnée d'après ses résultats concrets et non pas en termes abstraits, en se basant sur les promesses d'une nouvelle idéologie. Ce qu'ils désirent vraiment, c'est un degré satisfaisant de bien-être et ce n'est que s'ils sont convaincus que leurs institutions économiques et politiques ne conduisent pas à cet objectif fon-

damental qu'ils se laissent attirer par de nouvelles idéologies. La situation qui repose sur l'action conjointe de l'initiative privée et de l'Etat et sur la reconnaissance explicite du lien de complémentarité existant entre les secteurs privé et public répond donc exactement aux exigences d'un équilibre politique stable.

Enfin, notre système d'explication est dynamique; il décrit *un équilibre en mouvement*. Comme nous venons de l'indiquer, cet équilibre est caractérisé par la complémentarité qui existe entre l'initiative privée et l'action gouvernementale. D'autre part, la forme de cette relation complémentaire est déterminée par les répercussions changeantes de la technologie. Ainsi selon que celles-ci sont favorables ou non dans un pays, l'équilibre peut exiger que l'initiative privée et l'Etat jouent successivement le rôle dominant. Au cours d'une même période, il peut correspondre à des responsabilités gouvernementales considérables dans certains pays et à la prédominance de l'initiative privée dans d'autres pays. Ainsi la relation d'équilibre est essentiellement changeante; elle exige une revision et une adaptation constantes des fonctions respectives de l'Etat et de l'initiative privée.

Telles sont les trois principales caractéristiques du système d'explication que nous avons construit en généralisant l'interprétation que nous avons donnée du rôle passé de l'Etat au Canada. Cette explication aboutit à une théorie politique fonctionnelle et correspond dans les faits au système décrit par le fonctionnalisme. Dans ce contexte, comment peut-on interpréter le capitalisme pur qui s'oppose à l'intervention de l'Etat et le socialisme pur qui ne tolère que l'initiative privée?

L'expérience nous montre que le capitalisme pur n'est pas un système stable et qu'il conduit graduellement à une situation où la relation fonctionnelle et complémentaire existant entre les deux grandes forces de l'évolution politique est explicitement reconnue. En d'autres termes, le capitalisme tend à se transformer en fonctionnalisme parce qu'il amène l'Etat à intervenir systématiquement dans le domaine économique et social. D'autre part, à en juger d'après certains signes déjà perceptibles, on peut dire que le socialisme pur subira la même transformation en suivant l'évolution contraire, c'est-à-dire en tolérant l'initiative privée de plus en plus. Ainsi ces deux systèmes opposés peuvent être interprétés comme des régimes instables, comme des phases préliminaires à l'établissement de la condition d'équilibre que nous avons décrite précédemment. Ils sont temporaires tous les deux; ils mènent à la même situation stable mais ils y parviennent par des voies conver-

gentes. Conséquemment, si cette interprétation est justifiée, il en découle que les pays qui traversent la phase capitaliste ne vivent pas normalement l'expérience du socialisme pur, tandis que les pays qui font cette dernière expérience ne connaîtront probablement jamais le capitalisme pur.

Ce schéma théorique a au moins le mérite d'expliquer des aspects importants de la réalité et de l'évolution politique dont la théorie marxiste ne peut rendre compte. En effet, l'une des propositions les plus fondamentales du marxisme consiste à affirmer que le capitalisme pur conduit fatalement au socialisme pur et finalement au communisme conçu comme le terme de l'évolution politique et comme un système d'équilibre stable. Toutefois, l'évolution politique a montré que si le capitalisme pur ne correspond pas à une situation stable, il ne conduit pas nécessairement au type de socialisme décrit par Marx. Au contraire, jusqu'à maintenant, ce dernier système n'a été appliqué que dans ces pays, tels la Russie et la Chine, le nationalisme, la réforme agraire et l'industrialisation ont accompagné le socialisme. Ces attitudes et ces transformations ne correspondent pas aux caractéristiques attribuées à ce système. En effet, selon Marx, le socialisme était associé étroitement à l'inter-nationalisme; il exigeait la propriété publique de tous les moyens de production, ce qui est incompatible avec les projets destinés à accroître le nombre des propriétaires du sol; enfin, son avènement devait suivre l'industrialisation et non précéder celle-ci.

Il existe enfin un dernier aspect de notre schéma théorique qu'il faut signaler. Nous avons dit qu'il s'agissait d'une théorie d'équilibre, ce qui signifie que la situation qu'elle décrit ne correspond pas toujours à la réalité politique. Il existe en fait, deux principales sources de déséquilibre. La première se trouve au point de transition entre le régime commercial et le système industriel, au début de l'industrialisation. Les pays ne trouvent pas toujours la position d'équilibre stable dès leur première tentative. Ils se dirigent vers celle-ci graduellement et partent souvent d'une position extrême caractérisée par le capitalisme ou le socialisme purs.

Mais alors, comment expliquer le fait que certains pays, comme l'Angleterre, passent par la phase capitaliste tandis que d'autres, comme la Chine, vivent l'expérience socialiste ? Sans prétendre expliquer totalement cette divergence, les propositions suivantes semblent fournir certains éléments d'interprétation. En général, les pays où le capi-

tal privé est rare et ne peut pas être importé et où le climat culturel n'est pas favorable à l'industrialisation sont ceux qui font l'expérience socialiste. Ce type de socialisme est dictatorial, fortement nationaliste et favorise la réforme agraire. Par contre, les pays qui possèdent des ressources naturelles adaptées à la technologie, où le capital privé existe en abondance et où le climat culturel n'est pas défavorable à l'industrialisation adoptent le capitalisme tel que préconisé par le libéralisme économique.

Il existe une deuxième source de déséquilibre. Nous avons déjà vu que la relation de complémentarité sur laquelle repose la position d'équilibre stable doit être constamment revisée à mesure que changent les conditions économiques et sociales. Or cette revision peut être indûment retardée parce que l'Etat et le secteur privé hésitent à adapter leurs fonctions respectives au changement. Ces retards sont attribuables ordinairement au fait qu'une idéologie extrémiste inspire la scène politique et qu'un groupe particulier a réussi à dominer l'Etat. Ainsi un gouvernement, à cause de sa foi illimitée dans l'initiative privée, peut refuser d'assumer de nouvelles responsabilités dans un certain domaine, même si les circonstances l'exigent. Une telle attitude a pour conséquence de laisser des problèmes importants sans solution, de provoquer un déséquilibre et d'encourager d'autres idéologies extrémistes. Cette situation engendre l'instabilité politique, comme la France le démontre, ou bien la consolidation au pouvoir d'un gouvernement impopulaire par une dictature avouée ou camouflée.

LE ROLE FUTUR DU GOUVERNEMENT AU CANADA

Au cours des deux premières parties de cet exposé, nous avons d'abord étudié le rôle économique et social du gouvernement au Canada, dans le passé afin de découvrir les facteurs qui l'avaient déterminé. Nous avons pu constater que l'évolution politique canadienne était la résultante de l'action conjointe de deux forces complémentaires, à savoir l'Etat et l'initiative privée, qui, tour à tour, avaient assumé les principales responsabilités soit dans le domaine du développement industriel ou dans le secteur de la stabilité économique et du bien-être social. Nous avons également observé que la nature et l'étendue du rôle joué respectivement par ces deux forces avaient été déterminées en définitive par les répercussions des grandes révolutions technologiques. En deuxième lieu, nous avons montré que si notre interprétation du passé était transformée en un système général d'explication du comportement

de l'Etat, elle pouvait rendre compte des grands phénomènes politiques de notre époque, de sorte qu'elle est valide non seulement dans son contexte historique mais aussi sur le plan théorique. Elle peut donc légitimement servir de base à une prévision sur le rôle de l'Etat, au Canada, au cours des prochaines décennies dans les domaines du développement industriel, de la stabilité économique et du bien-être social. Nous tenterons maintenant d'élaborer cette prévision.

Dans le contexte de notre interprétation historique et théorique, l'Etat ou l'initiative privée sera appelé à jouer le rôle prédominant sur la scène du développement industriel selon que les répercussions de la technologie sur notre économie seront défavorables ou favorables. Voyons donc d'abord quelles sont les perspectives sur ce plan. Nous avons déjà vu que la seconde révolution industrielle, qui débutait vers 1920 et qui reposait sur le pétrole, le pouvoir d'eau, l'électricité et les substituts de l'acier, avait grandement favorisé le Canada parce que les ressources naturelles de notre pays correspondaient parfaitement aux exigences de la nouvelle technologie. On reconnaît maintenant que les ressources de notre frontière économique du Nord sont abondantes et variées et qu'elles provoqueront, au cours des prochaines décades, un taux d'investissement encore plus élevé que celui de l'après-guerre, à condition que les présents facteurs technologiques continuent à prédominer.

Toutefois, la répétition des révolutions industrielles est le résultat inévitable du progrès scientifique. De tels changements fondamentaux de la technologie se produisent lorsqu'une nouvelle source importante de pouvoir est découverte. On peut déjà observer les premiers signes de la prochaine révolution technologique qui reposera vraisemblablement sur le pouvoir atomique. Quelles seront ses répercussions ? Elle fera sans doute de l'énergie une facteur plus omniprésent qu'elle ne l'a été jusqu'ici, parce qu'elle deviendra facilement transportable. De ce point de vue, donc, les différentes régions du monde seront à peu près également favorisées. Toutefois, les pays possédant des ressources naturelles abondantes et variées auront encore un avantage marqué. De plus, les effets les plus probables de la prochaine révolution industrielle consisteront surtout à créer de nouvelles sources d'investissements plutôt qu'à ralentir le développement industriel qui repose sur la technologie présente. Les révolutions technologiques successives développent de nouvelles techniques et de nouveaux produits souvent sans faire disparaître les anciens. Il ressort de ces observations sommaires que la

prochaine révolution industrielle contribuera à accroître et non à diminuer les possibilités d'investissement au Canada.

Si notre interprétation historique et théorique est justifiée, nous pouvons donc déduire de cette perspective que l'initiative privée continuera, au cours des prochaines décades, à jouer le rôle dynamique dominant dans le domaine du développement industriel au Canada. Le rôle de l'Etat dans ce secteur sera secondaire et consistera surtout à assurer que les ressources naturelles seront exploitées rationnellement et à l'avantage de la population canadienne.

Cette perspective à long terme contient également des implications à court terme dans le domaine de la stabilité économique. En effet, lorsque l'initiative privée domine la scène du développement industriel et entreprend l'exploitation des ressources naturelles d'un pays, elle provoque un niveau irrégulier d'activité économique qui ne correspond que rarement à une situation de plein emploi. Les pays qui ont confié leur développement industriel à l'entreprise privée ont tous connu la triste expérience de l'instabilité économique. Les fluctuations cycliques, caractérisées par des phases successives d'inflation et de chômage nous sont maintenant familières. Elles proviennent de l'irrégularité des investissements et sont amplifiées par des mécanismes inhérents au secteur privé de l'économie.

Il existe présentement une urgente nécessité de trouver un remède à cette instabilité, car la majorité des gens continueront à apprécier notre système économique d'après ses résultats et non d'après la valeur idéologique de l'initiative privée, de sorte qu'ils ne tolèreront plus d'autres dépressions générales. Par contre, l'initiative privée, étant donné ses mobiles et ses méthodes d'action ne peut pas faire une contribution notable à la solution de ce problème. Pour en arriver à maintenir une prospérité stable, l'initiative principale doit venir d'en dehors du secteur privé, d'un organisme assez influent pour compenser l'instabilité économique et qui ne soit pas motivé par le profit. Seul l'Etat est capable de remplir ce rôle. Il ressort donc que si le Canada, à l'avenir, continue à maintenir son équilibre politique et la relation de complémentarité qui existe entre l'initiative privée et l'Etat, le rôle principal du gouvernement consistera à maintenir la stabilité économique. La réalisation d'un niveau satisfaisant de bien-être général et la survivance de l'initiative privée dans le domaine du développement industriel dépendront du succès avec lequel l'Etat s'acquittera de ses nouvelles fonctions.

L'objectif de stabilité ainsi assigné à l'autorité publique exigera la contribution de tous les secteurs de la politique économique générale. La politique fiscale et monétaire, le contrôle du commerce international et de la dette publique deviendront des armes très utiles dans la lutte contre l'instabilité. Toutefois, pour que ces instruments puissent donner toute leur mesure, il faut préparer à l'avance un plan de campagne bien intégré et unifié. En d'autres termes, une dépression constitue un danger semblable, sous plusieurs aspects, à une agression militaire. La meilleure façon de s'en défendre consiste à essayer de la rendre impossible et à être bien préparé à la combattre si le système préventif s'avère inefficace. Enfin, la guerre à l'instabilité économique va exiger des responsabilités fiscales centralisées, un rôle accru de l'expert, la collaboration constante entre les différents types de gouvernements, la coopération des groupements privés et du peuple en général.

Dans un autre ordre de choses, on peut dire que l'un des traits principaux de notre évolution politique depuis 1920 a été la croissance du rôle de l'Etat dans le secteur du bien-être social qui inclut l'aide à l'éducation et à l'habitation, de même que les différentes mesures d'assistance et de sécurité sociale. Au Canada, cette tendance va continuer à s'accentuer au cours de la prochaine décade, car le gouvernement assumera de nouvelles responsabilités dans les domaines de l'éducation, de l'habitation et de la santé. Toutefois, après ces additions, la phase principale du développement de notre système de bien-être sera complétée car les exigences minima des principaux besoins et risques sociaux seront satisfaites. A partir de ce point, on pourra observer une résistance croissante à l'extension du bien-être social, parce que les individus préféreront de plus en plus dépenser leurs revenus comme ils l'entendent plutôt que d'améliorer le système de sécurité sociale collective. De plus, les risques d'insécurité diminueront si la stabilité économique est assurée. Ainsi, lorsque les mesures mentionnées précédemment auront été adoptées, la tâche de l'Etat dans le secteur du bien-être social consistera à effectuer des rajustements périodiques à la hausse des standards minimums prévus par notre législation sociale afin de les adapter à l'amélioration graduelle de notre niveau de vie.

Au terme de cette brève étude sur le comportement de l'Etat, il semble bien que l'évolution passée et future du rôle du gouvernement au Canada peut être divisée en trois grandes périodes caractérisées par un trait spécifique dominant. Jusqu'en 1920, ce fut l'ère de l'Etat industriel alors que le gouvernement s'est surtout attaché à réaliser et à

promouvoir le développement économique. La deuxième période se caractérise par l'Etat du bien-être et par la lutte contre l'insécurité sociale. Elle se terminera lorsque les principaux besoins et risques collectifs auront été couverts. Enfin, nous aurons dorénavant l'Etat de la stabilité alors que la principale fonction du gouvernement consistera à lutter contre le chômage et l'inflation et à assurer un niveau stable et élevé d'emploi et de revenu.

Il est également intéressant de noter quelle a été ou quelle sera l'évolution du fédéralisme canadien au cours de ces trois grandes périodes. L'intégration politique effectuée au Canada en 1867, a été principalement amenée par les répercussions défavorables de la première révolution industrielle. Un rôle primordial fut alors assigné à l'Etat dans le domaine du développement économique et la Confédération reconnut explicitement que seule une autorité centrale pouvait s'acquitter efficacement de cette importante responsabilité. C'est pourquoi le gouvernement fédéral occupa une place dominante dans la fédération canadienne jusqu'en 1920. Après la première guerre mondiale, les objectifs initiaux de la Confédération étaient atteints et l'intervention de l'Etat dans le secteur du développement industriel n'était plus nécessaire avec les conditions favorables créées par la nouvelle technologie, de sorte que l'importance du gouvernement fédéral fut considérablement réduite. Par contre, l'avènement du règne de l'automobile, la contribution croissante de nos ressources naturelles au développement industriel, l'industrialisation et l'urbanisation rapide permirent aux législatures provinciales d'occuper à leur tour la position dominante à l'intérieur de la Confédération. Il semble bien cependant que la grande dépression de 1930 a mis fin à cette phase d'autonomie provinciale. Pour plusieurs raisons, les gouvernements provinciaux se refusèrent à établir un système compréhensif de sécurité sociale, de sorte que l'autorité fédérale se chargea de cette responsabilité. On peut vraisemblablement prévoir qu'elle continuera à en assumer le principal fardeau.

Enfin, en ce qui regarde l'instabilité économique, qui constitue le principal problème que l'Etat aura à résoudre à l'avenir, le rôle que peuvent jouer les gouvernements provinciaux est très limité. D'abord il faut reconnaître que le chômage et l'inflation n'ont pas leur origine et ne peuvent recevoir de solution sur le plan local ou régional. De plus, les gouvernements provinciaux n'ont pas d'autorité dans les domaines du commerce international et de la politique monétaire; leurs

pouvoirs fiscaux et d'emprunt sont limités. Enfin, il ne faut pas oublier qu'un programme de stabilité économique requiert une autorité centrale et une politique économique unifiée. Tous ces facteurs indiquent que le gouvernement fédéral sera appelé à jouer le rôle dominant dans la lutte collective contre l'instabilité économique. La situation à laquelle nous aurons à faire face dorénavant n'est pas sans analogie avec celle qui existait avant la Confédération. En 1867, l'unification politique s'est faite sous la direction du gouvernement fédéral en vue de promouvoir le développement économique à long terme. Aujourd'hui, un nouveau fédéralisme se développe au Canada. Le gouvernement central y occupe encore une place dominante, mais cette fois, c'est en vue d'assurer la stabilité économique à court terme.

Le rôle futur ainsi assigné à l'Etat est très complexe, mais, par contre, il est très impérieux. Si nous ne réussissons pas à réaliser un degré satisfaisant de stabilité économique, si nous ne prenons pas les moyens d'éviter l'inflation excessive et les dépressions générales, alors les bases mêmes de notre vie démocratique seront gravement menacées. Il nous faut peut-être plus que jamais être conscients des problèmes de notre temps et avoir le courage de recourir aux solutions qui s'imposent.

SUMMARY

THE ECONOMIC AND SOCIAL ROLE OF GOVERNMENT

This essay will attempt to forecast what the economic and social role of government in Canada will be during the next fifty years.

The forecasting method which will be used is quite simple. We will try first to detect the trends which seem to account for the past. Secondly, past trends will be submitted to scientific analysis in order to see if they ought to be modified before being projected into the future. Thirdly, the forecast itself will be formulated. Regarding this latter adventure, however, we must never forget that the only one thing certain with regard to the future is its uncertainty. This is particularly true with regard to our topic.

PAST EVOLUTION SINCE 1850

The first phase in the application of our forecasting method consists in reviewing the past role of government in Canada. It seems that, from 1850 to the present day, a distinction can be made between two periods which largely coincide with two important industrial revolutions. In Canada, the First World War marked the transition between those two phases.

The First Period of Evolution

While it is always unsatisfactory to ascribe specific dates to different phases of general economic evolution, it can be suggested that this first period started with the end of mercantilism, when the first industrial revolution received its real impetus in Canada, and, in the political field, with the first years of Confederation.

The industrial revolution meant the rise of manufacturing, new methods of production and substantial changes in the system of sea and land transport. As has been frequently said, it was based on coal, steam and steel. In such circumstances, industrial development could be entrusted to private initiative, which would produce rapid economic progress provided private enterprise was not discouraged by any system of intervention and regulation.

In the British North American colonies, however, economic conditions were quite different because the industrial revolution had an unfavourable impact, aggravated by the long depression which characterized the last part of the nineteenth century. Potential investment opportunities existed, mainly in the filed of railroad building and equipment, but prospective profits did not seem sufficient to attract private capital.

It was necessary then to find a solution to serious economic stagnation and, at the same time, to achieve the technological progress enjoyed in other countries by providing railroad transport facilities and by encouraging the application of the new methods of production as well as the manufacture of the new products. Thus, Confederation, which was brought about 1867, can be interpreted as a political adaptation to the unfavourable impact of the first industrial revolution on Canada.

Although the Canadian people had a strong preference for private enterprise, the doctrine of economic liberalism requiring government non-intervention did not fit in with the particular conditions of that period. The first task of the federal government was to enlarge the territory. Thus as early as 1873 Canada extended over the entire area she occupied until the addition of Newfoundland in 1949. The role of government in this field took different forms: direct public investment, monetary subsidies, free distribution of land, guarantees for private borrowing. It finally ended up with the creation of a large public enterprise to integrate the network which the government had been obliged to take over.

To develop the territory it was necessary to build up important markets which at the same time would be complementary to each other. The first step toward this goal was to ensure that the domestic market would be preserved for Canadian industry. This was the objective of the National Policy inaugurated in 1878.

The end of the century coincided with world economic recovery. For the first time, Western countries felt the full impact of the industrial revolution. In particular, there was a huge world demand for wheat. On the other hand, Western Canada was particularly suited for wheat production and was, thus, in a strong position to compete on world markets. The rapid colonization of the West, coupled with the huge public investment programme necessary to organize the territory, favoured an intense prosperity and a swift industrial development in the whole of Canada.

Long-term projects of economic development were inspired, supported and often initiated by the public authority. On the whole, private initiative merely responded to the impulse coming from the government.

In contrast, the role of government in social affairs was restricted to a minimum during that first period. The economy, based mainly on agriculture and on small enterprise, did not experience wide short-term variations in production. Massive and prolonged unemployment was relatively unknown. Technological immobility

was low. Of course, social risks and extreme poverty existed, but, according to the then prevailing standards, they were expected to be solved on the private level.

The Second Industrial Evolution

At the beginning of the present century, what was the basis of this new industrial revolution, and what would be its impact on the countries of the Western world, and, in particular, on Canada?

The first technological revolution had been based on coal, steam and steel; the second was found upon oil and water and on metals which became substitutes for steel, such as copper and aluminum. It brought substantial changes in almost every sector of economic activity. The new industrial revolution witnessed the generalization of mass and standardized production, which favoured large scale operations, huge plants, a further division of labour and increased efficiency.

In contrast with the first industrial revolution, Canada was probably the country most favoured by the new technology in the Western world. For the first time, the rate of Canadian economic development exceeded that of the United States during the second quarter of the present century. Over the long run, prospective profits were high, investment opportunities were great and private initiative was very active.

Thus, for the first time since the industrial era, the Canadian government was in a position to adopt a "laissez-faire" attitude toward economic affairs. The only new important responsibility undertaken by government in the economic field was road building which, of course, could not be left to private initiative. It was soon discovered, however, that the movement of private investment was irregular and that, if left alone, it tended to create short-run economic instability characterized by inflation and unemployment. The great depression of the thirties was the dramatic manifestation of the new industrial era.

Broadly speaking, governments adopted the same "laissez-faire" attitude toward short-run problems which they had applied to the long-term situation. In the social field, the situation during this second period was different from that of the first. The main source of change has been rapid industrialization. This period witnessed the rapid development of the co-operative movement, the farmers' associations and the labour unions. Secondly, industrialization, through its various impacts, has given rise to specified risks and needs which cannot be met by the average fmaily. Thus, the very conditions which permitted the government to adopt a "laissez-faire" attitude in the economic field obliged the public authorities to assume an increasing role regarding social welfare. In other words private initiative had failed to solve the complex social problem resulting from rapid industrialization and urbanization in an unstable world, and public intervention had become necessary.

Conclusion

We are now in a position to set out the main conclusions concerning the evolution of the role of government in Canada since Confederation.

Up to the twenties, government played an active role in the field of a long term economic development through its programme of direct public investments and of encouragement to private initiative. It was the real dynamic factor in industrial progress during that period. On the other hand, short-term economic instability was not so much a problem; to a certain extent, this explains why the responsibilities of the public authority in that respect as well as in the field of social security were almost negligible.

Since the twenties, however, the role of government has followed a different pattern. Long-term economic development has been taken over by private initiative, while public authorities have assumed new and increasing responsibilities first in the field of welfare and social security and later, especially since the forties, in respect to short-term economic instability.

It is highly important to note the Canadian past experience, because it shows that there is no basic general trend pointing toward an increasing role of government in the same direction. It also reveals that political ideologies have not played a decisive influence in determining state responsibilities. On the contrary, the role of government has been primarily functional in character; it has been adapted, with certains lags, to changing economic and social circumstances, which, in the last resort, were determined by the recurrence and the impact of industrial revolutions.

A THEORICAL APPRAISAL OF PAST TRENDS

From the above interpretation of Canadian past political evolution, it is possible to build a general model describing the behaviour of government in three important economic and social sectors, that is, long-term industrial development, short-term economic stability and social welfare. The main determinants of that model are the consequences of industrial revolutions and the different objectives sought by government and private initiative.

We are now in a position to summarize our brief incursion into the field of political science. The above tentative theory can be reduced to the following basic propositions.

1.—The process of political evolution leads sooner or later to a situation of stable equilibrium, which is moving according to changing economic and social conditions, and which rests on a combination of forces that can best realize general welfare.

2.—That situation of moving equilibrium, which is usually attained after a certain period of adjustment, does not correspond to pure capitalism, which means the systematic reliance on private initiative, or to pure socialism which relies exclusively on government action. It is rather characterized by the recognition of a complementary relationship between the private and the public sectors of our society.

3.—This complementary relationship is mainly determined in the long run by the impact of industrial revolutions or by the response of the natural resources of a country to the technology prevailing during a certain period. Thus, the role of government can be deduced from that main determinant and from the basic features of the behaviour of the private sector.

4.—In an equilibrium situation, if the impact of technological factors is favourable to a given country, the main responsibilities in the field of long-term industrial development are left to private initiative, but the role of government in respect to short-term economic stability and social welfare is decisive. On the other hand, if the impact of technology is unfavourable, then the role of government in the field of long-term industrial progress will be determinant but its functions in respect to short-term stability will be greatly reduced while its responsibilities in the field of social welfare will depend to a large extent on the degree of industrialization.

5.—Finally, two main sources of desequilibrium have been detected. The first coincides with the passage from mercantilism to industrialism. During that transition period, most countries go through a temporary phase of pure capitalism or of pure socialism, but those two avenues can be viewed as convergent paths toward the same equilibrium position. Once that position has been attained, another source of desequilibrium is still possible. Generally it is due to a static interpretation of the equilibrium position, which is essentially moving; this, in turn, is usually explained by the fact that an extremist ideology is dominating the political scene.

For instance, a government may refuse, because of its unlimited faith in private initiative, to take on more responsibilities in a certain field although such a step is required by changing conditions. Thus the static interpretation of the dynamic relationship existing between private initiative and government action causes a temporary departure from the equilibrium position and may leave crucial problems without solutions.

If the ideology and the sectional interests which are at the origin of the evil are not too solidly rooted, the result may be limited to short-run political instability. On the other hand, if they are strongly entrenched, so that delays in solving the important problems of a period are prolonged, then this situation may produce a profound disequilibrium and lead to the temporary victory of an opposite ideology. We may also mention a third source of disequilibrium; the direct intervention of a foreign power to impose by force its own ideology on another country. However, our theory does not take that possibility into account so that the forecast which is based on the above interpretation does not envisage conquest by force or political disequilibrium by conquest.

Our brief scientific inquiry contributes at least to raise serious doubts about the foundation of those political theories which assert that the evolution process leads more or less inevitably toward pure socialism, conceived as a stable system. It also shows that our interpretation of Canadian past experience not only accounts for a single set of conditions which may not repeat themselves but has a much more general theoritical validity. Finally, we are led to the conclusion that past trends are not likely to be modified in the future in Canada and that the model which we have just outlined can serve as the basis of our forecast.

THE ROLE OF GOVERNMENT IN CANADA: A FORECAST

The recognition of the complementary relationship between private initiative and government action has been the dominant feature of our political history at least since 1867, and there is no evidence at present to show that this long-established tradition may be broken. On the contrary, all the facts indicate that it will be strenghtened.

First, the present attitude of the Canadian Government in that regard is clear and has been re-stated on several occasions since the publication of the White Paper on employment and income.

Secondly, the major political parties resognize the fundamental complementarity existing between private initiative and government action. Finally, it is evident that there are differences of opinion among the various sections of the Canadian population as to what government should or should not do. Slogans denouncing the Welfare State or creeping socialism or government controlled by wicked capitalists had to be imported from other countries and were soon found to be unfit for Canadian consumption.

The normal implication to be drawn from this outlook is that private initiative will continue to play the dynamic and dominant role in the field of long-term industrial development in Canada during the next decades. The role of government will be auxiliary and conditioning. It will consist mainly in maintaining a favourable climate for private initiative and in adopting policies designed to ensure that the natural resources will be rationally utilized to the advantage of the Canadian population. This outlook has direct implications in the future short-run situation.

Thus, if the theory developed in this essay holds, the main responsibility of our government in the future will consist in maintaining short-term economic stability. On the success of this vital role will depend the stable level of general welfare and the survival of private initiative in the field of long-term development. This objective of government action will require the contribution of each sector of general economic policy.

From this point of view, economic preparedness to fight a depression is just as important as military preparedness to resist an aggression.

The future role of government in the field of economic stability will be crucial and highly complex. It will require centralized responsibility, growing reliance on expert knowledge and judgment, constant collaboration between the different levels of government and co-operation from private groups as well as from the people generally.

In the years to come more than ever before, the essential complementarity existing between private initiative and government action will have to be recognized both in theory and in practice.

GENERAL CONCLUSION

Our forecast concerning the future role of government has several important implications. The first is related to the orientation of federation in Canada and the second to the problem of bureaucracy. Confederation was the recognition of the fact that only a central authority could effectively assume those heavy responsibilities.

After the First World War the importance of the federal government was greatly reduced. On the other hand, the rise of the automobile as a new mean of transport, the growing importance of natural resources as the foundation of economic development, rapid industrialization and urbanization contributed to establish provincial legislature in a dominant position. The Great Depression seems to have brought this phase of provincial autonomy to an end. For various reasons, provincial governments did not provide the most basic measures of social security and the federal government took the initiative in this field. This trend will be maintained in the future until the minimum requirements of the main social needs and risks are met. Thus, the federal authorities will continue to assume the most important responsibilities of government in the field of social welfare.

In respect to short-term economic stability, the role that can be played by provincial governments is limited because they have no jurisdiction in the field of international trade and of monetary policy; they increase their borrowing capacity and their fiscal powers are restricted. In addition, it must also be recognized that a stabilization programme requires a central authority and a unified economic policy. All these factors indicate that the federal government will be obliged to play the dominant role in the collective effort to avoid economic instability. Account should also be taken of its vital responsibilities in respect to national defence.

In recent years, the rising power of bureaucracy has been criticized. Indeed, bureaucracy is not an institution confined to government. It is also growing in business organization and in labour unions.

This trend is brought about by many factors. The first and probably the most important is the large-scale proportions obtained by our economic, social and political institutions, which has made direct and immediate control almost impossible. A second factor has been the growing complexity of the problem faced by those various organizations. Finally, the progress accomplished by social sciences has given rise to expert and specialized knowledge in this field.

The expansion of bureaucracy certainly creates crucial problems with regard to the democratic control of our private and public institutions. Some people are proposing to solve those difficulties by getting rid of experts. Il is certainly as desirable to be able to rely on specialized advisers in the field of social sciences as it is in the sector of natural sciences. It will be necessary to create new methods of democratic control and perhaps also to revise our concept of democracy. It might well be that a more enlightened public opinion can provide the only satisfactory and permanent answer to that question.