

BRYCE, Robert, *Maturing in Hard Times: Canada's Department of Finance Through the Great Depression*. Kingston et Montréal, L'Institut d'administration publique du Canada et McGill-Queen's University Press, 1986. 278 p.

James Iain Gow

Volume 41, Number 2, Fall 1987

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/304569ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/304569ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut d'histoire de l'Amérique française

ISSN

0035-2357 (print)

1492-1383 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Gow, J. I. (1987). Review of [BRYCE, Robert, *Maturing in Hard Times: Canada's Department of Finance Through the Great Depression*. Kingston et Montréal, L'Institut d'administration publique du Canada et McGill-Queen's University Press, 1986. 278 p.] *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 41(2), 277–279. <https://doi.org/10.7202/304569ar>

BRYCE, Robert, *Maturing in Hard Times: Canada's Department of Finance Through the Great Depression*. Kingston et Montréal, L'Institut d'administration publique du Canada et McGill-Queen's University Press, 1986. 278 p.

Robert Bryce fut un des grands mandarins de la bureaucratie fédérale de l'époque contemporaine. Entré au ministère des Finances en 1938, il a gravi les échelons dans le circuit des organismes administratifs centraux du gouvernement canadien pour atteindre des postes au sommet de l'appareil, notamment ceux de greffier du Conseil privé (1954-1963) et de sous-ministre des Finances (1963-1970). Maintenant à sa retraite, il a rédigé cette histoire du ministère des Finances, lequel, dit-il, a atteint sa maturité pendant la décennie pénible des années trente.

Le livre se situe quelque part entre l'analyse des politiques et l'histoire administrative. En effet, si l'auteur nous informe sur l'organisation, le personnel et le fonctionnement du ministère à différents moments au cours des années trente, il consacre beaucoup plus d'espace aux problèmes de fond auxquels celui-ci devait faire face et aux solutions qui étaient soit envisagées, soit adoptées. Ainsi, il y a un chapitre sur chacun des thèmes suivants: la politique tarifaire, la politique fiscale et budgétaire, la politique monétaire et la création de la Banque du Canada et enfin, les relations financières fédérales-provinciales. Cette méthode a des avantages et des inconvénients. Elle a l'avantage de bien situer le lecteur dans le contexte de l'époque et de favoriser ainsi la compréhension des positions prises et des actes posés. Par contre, si elle permet au lecteur un survol de l'action de cet important ministère à une période critique de son développement, elle n'est pas apte à répondre à toutes les interrogations du lecteur sur l'un ou l'autre des deux volets retenus.

Du côté de l'analyse des politiques, on connaît peu l'impact des politiques adoptées. Il n'y a rien, par exemple, sur les conséquences des tarifs douaniers sur l'économie et sur les industries concernées. Les effets des politiques fiscales et monétaires sont plus présents dans la description des discussions internes menées au ministère, mais on ne peut pas dire qu'ils soient analysés. Il est clair que l'auteur approuve l'introduction des idées de John Maynard Keynes en 1938-1939, mais cette approbation relève davantage de la position de principe que de l'évaluation de l'impact des politiques précédentes. Ce qui est évident, par contre, c'est l'adhésion de toutes les autorités au sein du gouver-

nement fédéral à l'orthodoxie fiscale, avant la parution du livre de Keynes en 1936. De Bennett à King, la pensée dominante croyait ferme à la réduction des dépenses et à l'équilibre budgétaire afin de faire face aux rigueurs de la crise. Cette pensée d'ailleurs était partagée non seulement par les Premiers ministres et leurs ministres des finances, mais aussi par W. C. Clark, sous-ministre à l'époque, et personnage très apprécié par Bryce.

D'autre part, la méthode adoptée ne permet pas au lecteur de se faire un portrait complet du ministère et de son fonctionnement à l'époque. Il est certain que cette caractéristique est due aux difficultés de documentation rencontrées par l'auteur. Celui-ci déclare avoir appris d'un ancien haut fonctionnaire que le Premier ministre Bennett avait ordonné la destruction de tous les documents budgétaires dès que le budget avait été adopté. Le résultat en est que, même avec les ressources des Archives canadiennes à sa disposition, ses renseignements les plus piquants viennent du journal intime du Premier ministre King ainsi que des mémoires de quelques anciens hauts fonctionnaires. Souvent l'auteur doit spéculer quant à l'auteur ou quant au service ayant préparé telle étude ou rédigé tel document.

Si on ajoute à ces caractéristiques une certaine sobriété de style, on peut dire que ce n'est pas un livre de chevet qui pourrait distraire la plupart des lecteurs avant qu'ils ne ferment les yeux. Malgré tout cela, il s'agit d'un livre utile et intéressant qui apporte bien des renseignements et ample matière à réflexion. Par exemple, les chapitres consacrés directement à la crise montrent que celle-ci était, entre 1929 et 1933, beaucoup plus grave que celle que nous avons vécue en 1982-1983. Chose frappante, dans presque tous les débats et propos tenus à Ottawa pendant cette décennie des années 1930, le Québec est considéré comme faisant partie des provinces fortes; ce sont les provinces de l'Ouest canadien qui n'arrivent plus à emprunter et qui sont constamment menacées de l'obligation de surseoir au remboursement de certaines obligations ou encore de baisser unilatéralement les taux d'intérêt consentis au moment de contracter certains emprunts. Leurs difficultés sont une préoccupation majeure du ministère des Finances pendant plusieurs années.

Sur le plan constitutionnel, le Québec ne pose pas trop de problèmes à l'époque non plus. Bien sûr, il n'a pas l'impôt sur le revenu personnel avant 1940, mais il y pense comme tous les gouvernements provinciaux et il ne s'objecte pas aux accords conclus par certaines provinces, notamment entre l'Ontario et le gouvernement canadien, pour que celui-ci soit l'unique agent de perception. Avec l'élection de Maurice Duplessis cependant, le ton change, car de tels arrangements exigent une certaine harmonisation des définitions et pratiques, ce que Duplessis refuse d'accorder lorsqu'Ottawa propose un arrangement semblable pour l'impôt sur le revenu des corporations. Aussi, avec la nomination de la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces en 1937, les intérêts du Québec sont clairement reconnus par la nomination du juge Thibaudeau Rinfret d'abord et, quand celui-ci doit se retirer pour des raisons de santé, de Joseph Sirois.

C'est l'un des thèmes de l'auteur que la sévérité et la complexité des problèmes des années trente obligeaient le ministère à chercher de l'expertise à l'extérieur. Dans le passé, l'expertise pouvait s'acquérir avec l'expérience, mais dans les domaines tarifaire, monétaire et fiscal, il fallait désormais une

compétence économique qui n'existait que dans les universités. C'était une contribution majeure du sous-ministre Clark que d'avoir recruté des experts comme W. A. Mackintosh et Bryce lui-même, et d'avoir proposé au Premier ministre Bennett à peu près le seul Canadien que l'on jugeait compétent pour diriger la nouvelle Banque du Canada, Graham Towers. Incidemment, à l'époque de la privatisation, il est amusant de lire que la Banque fut à ses origines une institution privée et que le gouvernement King, ayant trouvé que son statut soulevait des problèmes insurmontables d'imputabilité, l'a transformée en société d'État.

Selon la preuve apportée par l'auteur, le bilan du ministère en matière de compétence est inégal. Lors de négociations tarifaires, ses représentants semblent avoir bien fonctionné tout au long de la décennie. Par contre, nous avons vu que Bryce déplore la persistance de la pensée orthodoxe face aux problèmes de la crise et on s'étonne de lire que jusqu'à la déclaration de la guerre en 1939, aucune préparation sérieuse n'avait été entreprise malgré l'imminence du conflit.

Quant aux hommes politiques, ils font une bonne impression dans l'ensemble. Bien sûr, il y a des politiciens incompetents et on voit constamment la présence des groupes d'intérêt, mais dans l'ensemble, les élus ont fait leur travail avec sérieux et parfois avec passion. Bennett était un négociateur têtue et maladroit, mais il a instauré des réformes de la gestion financière fédérale, assurant à celle-ci une base rigoureuse et moderne. De même, on trouve le Premier ministre King étroitement impliqué dans la préparation des budgets que son gouvernement présentera à la Chambre.

W. C. Clark, malgré ses innovations, illustre la continuité qui régnait autrefois dans nos administrations. Sous-ministre pendant vingt ans (de 1932 à 1952), il se situe dans une élite de seulement sept personnes qui, entre 1867 et 1970, ont travaillé sous les ordres de 23 ministres des Finances différents. Cette moyenne de près de 14 ans en poste dépasse de loin celle de deux ans et demi des personnes nommées à ce poste depuis 1970. Celle-ci n'est guère plus longue que celle des ministres d'aujourd'hui. La continuité chez Clark est aussi indiquée par sa stratégie d'ensemble. Comme ses illustres prédécesseurs du 19^e siècle, il veut réserver aux Finances les rôles de conception, de coordination et de contrôle; chaque fois que la chose est possible, il cédera à une autre administration des tâches opérationnelles.

À Ottawa comme à Québec, le ministère des Finances est un ministère à part, moins prêt que les autres à se révéler aux yeux des étrangers. Il ne publie pas de rapport annuel et il évite souvent d'autres formes d'engagement ou d'explication. Par exemple, Bryce écrit que le ministère est fidèle à sa propre tradition quand il ne fait aucune soumission formelle à la Commission Rowell-Sirois, orale ou écrite, et ce, malgré de nombreux contacts informels. Nous devons donc une reconnaissance particulière à Robert Bryce d'avoir levé le voile sur cette grande institution fédérale à un moment critique de son développement.