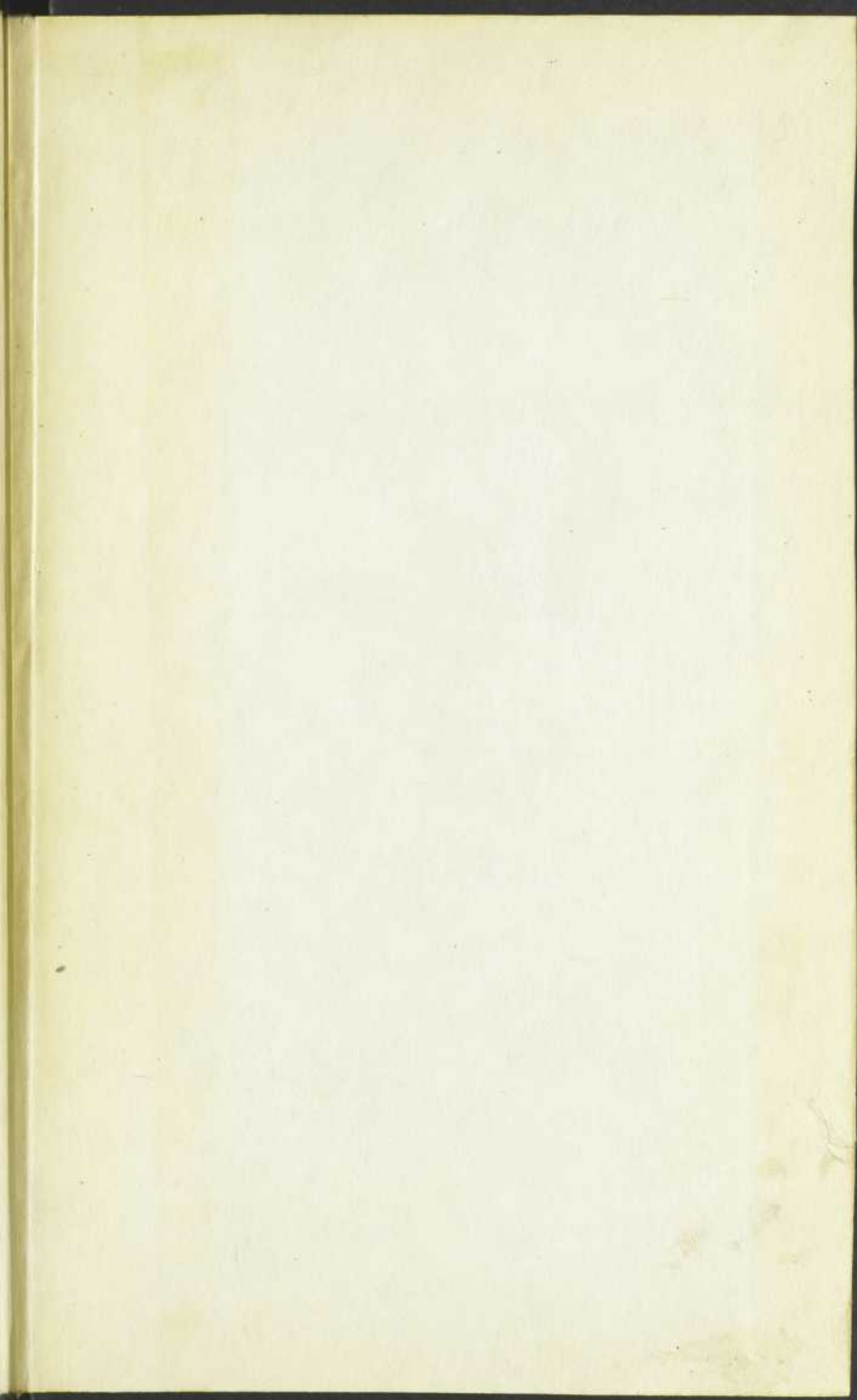


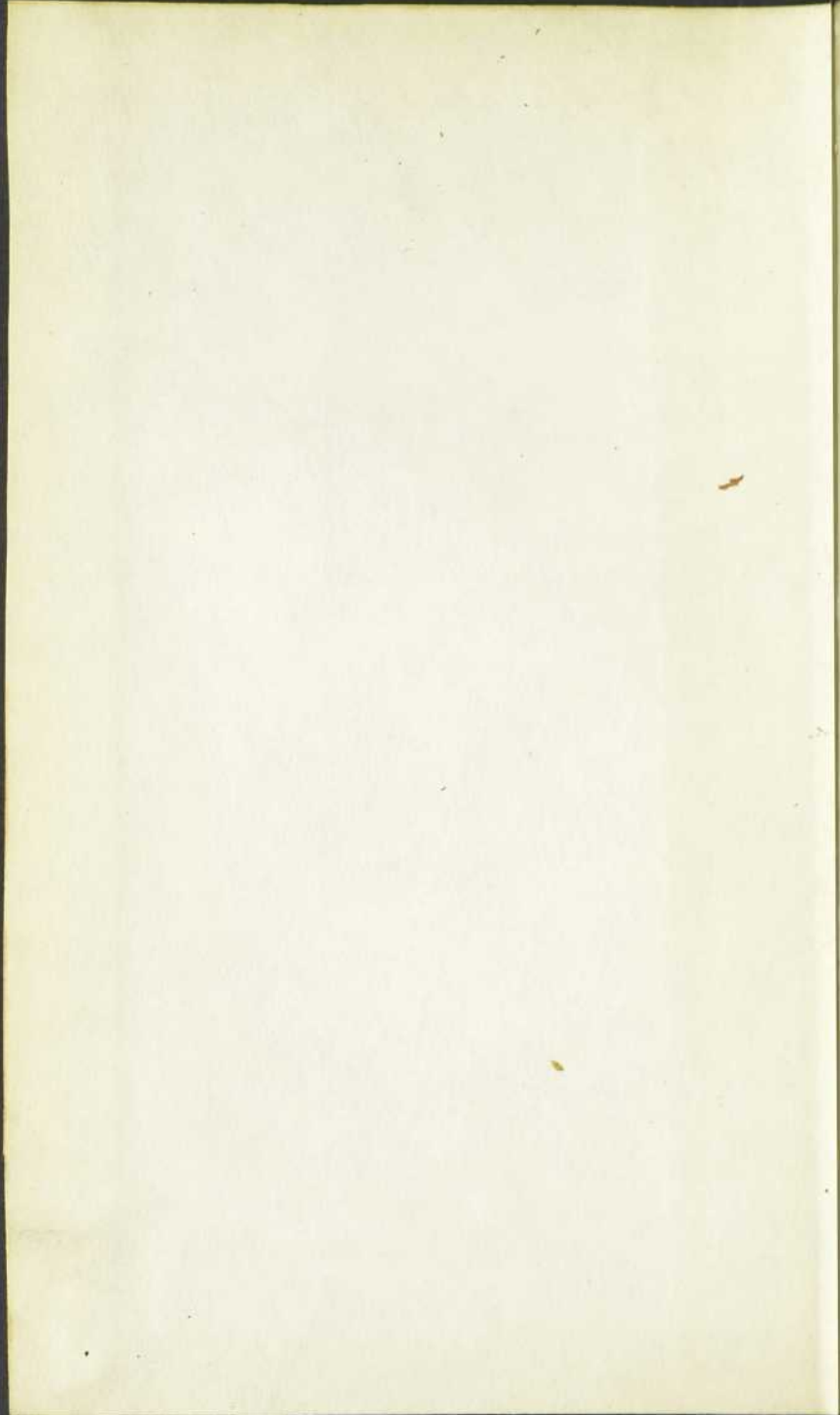
32

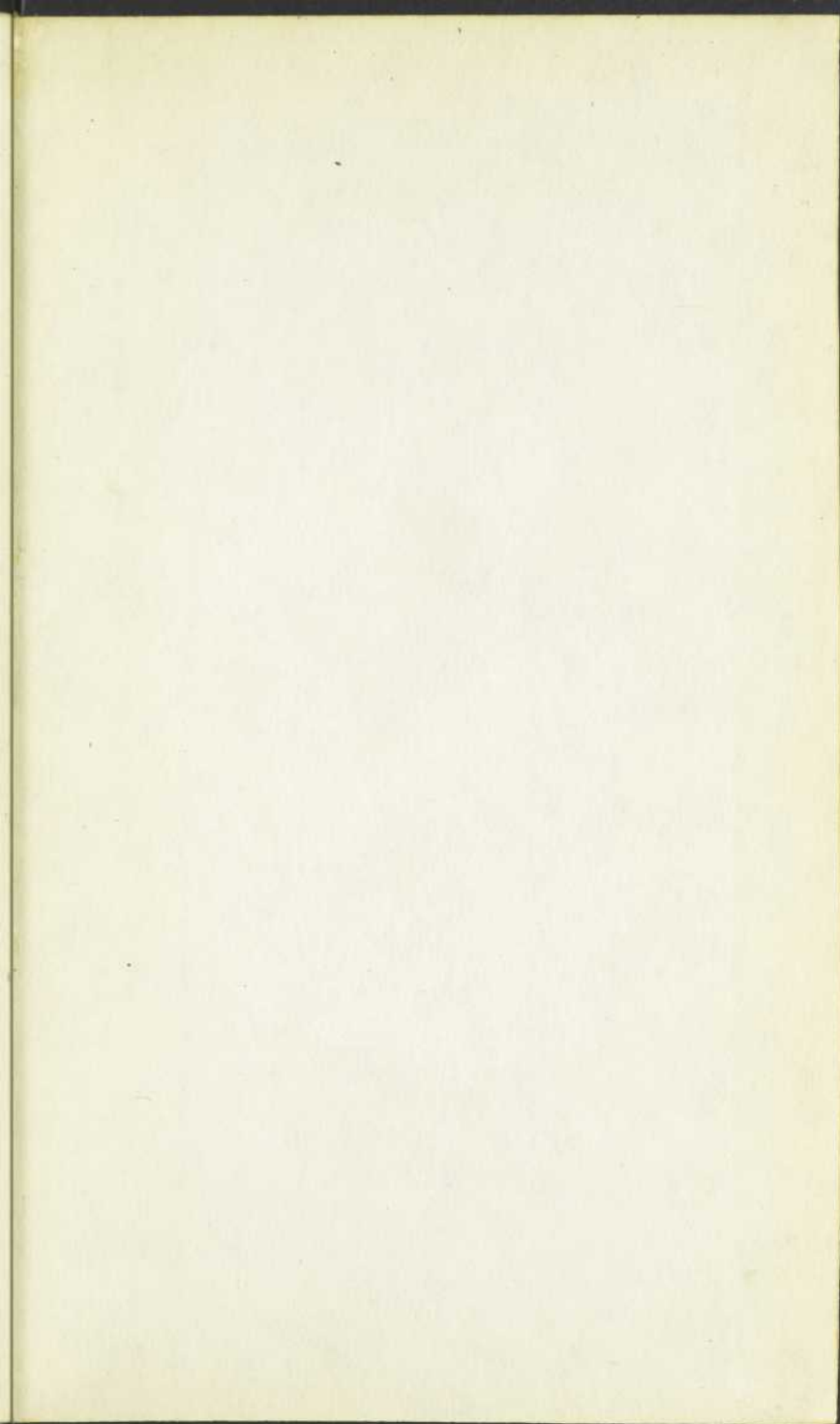
Collection Louis Dantin
(Gabriel Nadeau)

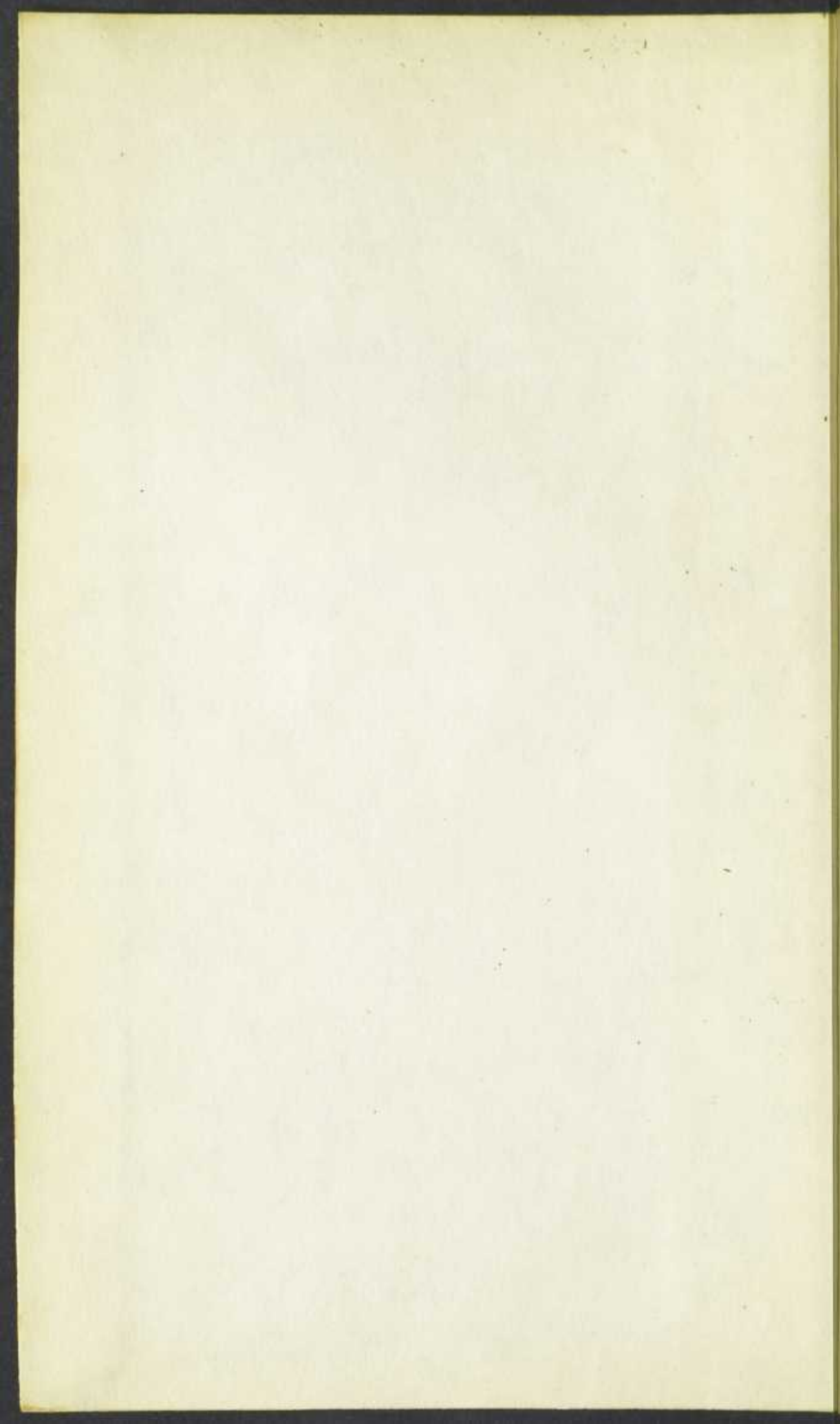


Bibliothèque Nationale du Québec









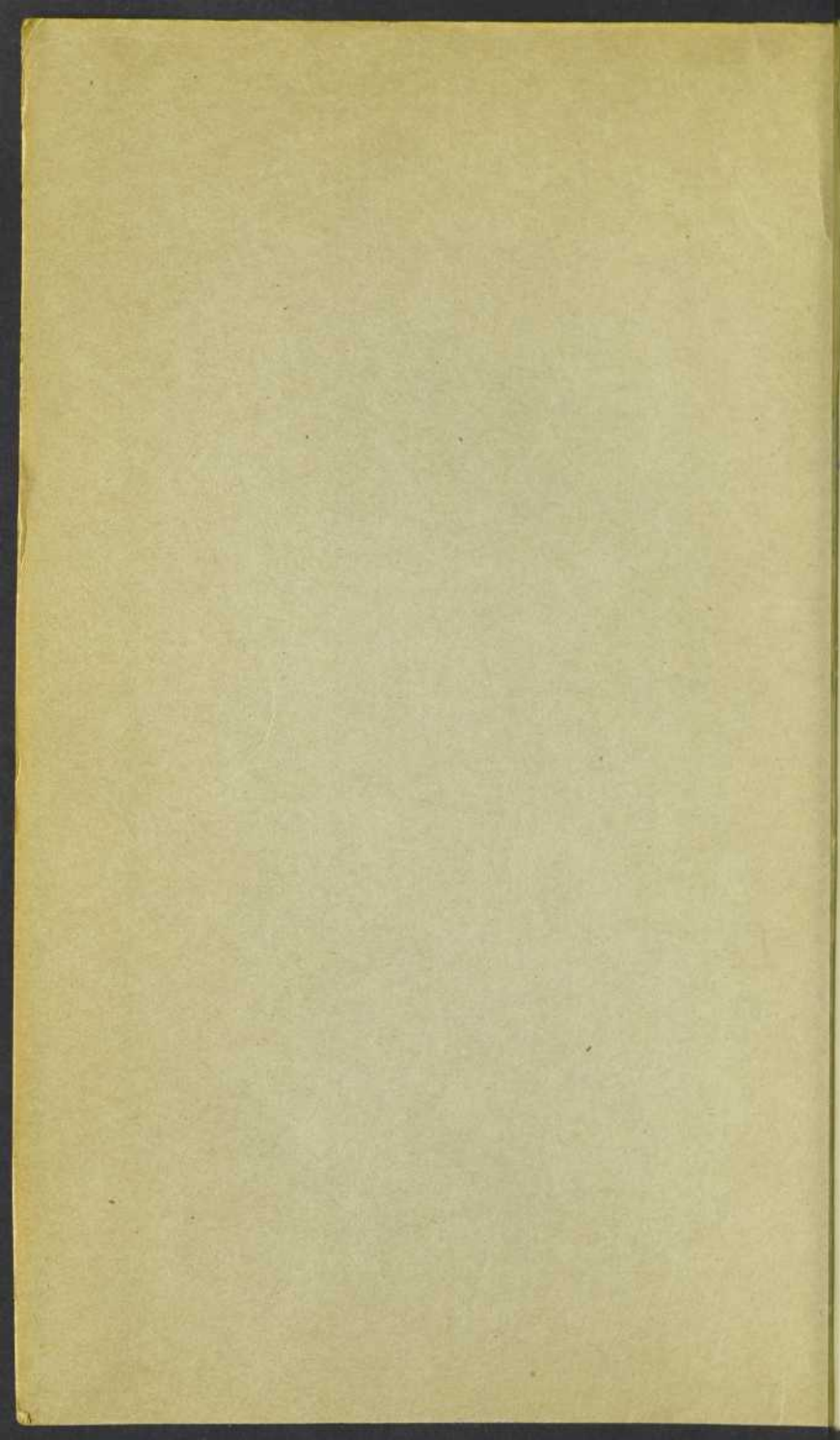
JEAN-MARIE NADEAU

HORIZONS
D'APRÈS-GUERRE



6544

PARIZEAU
ÉDITEUR
MONTRÉAL



Coll. Blautin

M. J. Blautin

H. M. M. M.

pour la h. de la

[Critique sévère de cet ouvrage
par Léonold Richer dans le
Devoir du 17 juin 1944 p. 8]

SM

CHEZ LE MÊME ÉDITEUR

VENT DU LARGE Jean-Louis Gagnon

Wladimir d'Ormesson a écrit: *Qu'est-ce qu'un Français?*
L'ouvrage de M. Gagnon pourrait aussi bien s'intituler:
Qu'est-ce qu'un Anglais? Une étude intelligente et spirituelle
du caractère de l'homme des Iles et de ses institutions. A
lire: les pages magnifiques que l'auteur consacre à la France.
Plus de 300 pages \$1.25 *

LE ROMAN DE TRISTAN ET ISEUT Joseph Bédier

L'une des belles légendes d'amour de tous les temps, racontée
par un maître du style poétique. Edition ornée de lettrines
et de culs-de-lampe. Ouvrage couronné par l'Académie
française \$1.50 *

* Par la poste \$1.35 et \$1.60 respectivement.

PROCHAINES ÉDITIONS

DAMES ÉTRANGES Michel Georges-Michel

Une autre lecture passionnante et instructive par l'auteur de
Gens de théâtre. Couverture illustrée par Marie Laurencin.

LE CANADA FRANÇAIS ÉVOLUE * Everett C. Hughes

Enfin, la traduction française de *French Canada in Transi-
tion*. L'auteur est professeur de sociologie à l'Université de
Chicago. L'ouvrage le plus lucide qu'on ait écrit sur le
peuple canadien-français. * (Titre provisoire.)

LES ILES DE LA NUIT Alain Grandbois

Les premiers poèmes de l'auteur de *Né à Québec* et des
Voyages de Marco Polo. Un enchantement pour le dilettante.
Edition limitée sur papier vergé de luxe. Un dessin de Pellan.
Tous les exemplaires seront numérotés et autographiés par
l'auteur.

JEAN-MARIE NADEAU

HORIZONS

D'APRÈS-GUERRE

**Essais de politique économique
canadienne**



LUCIEN PARIZEAU & COMPAGNIE
2027, RUE PEEL, 2027
MONTREAL

DU MÊME AUTEUR

ENTREPRISE PRIVÉE ET SOCIALISME

Valiquette, Montréal, 1944

UN MOT D'INTRODUCTION

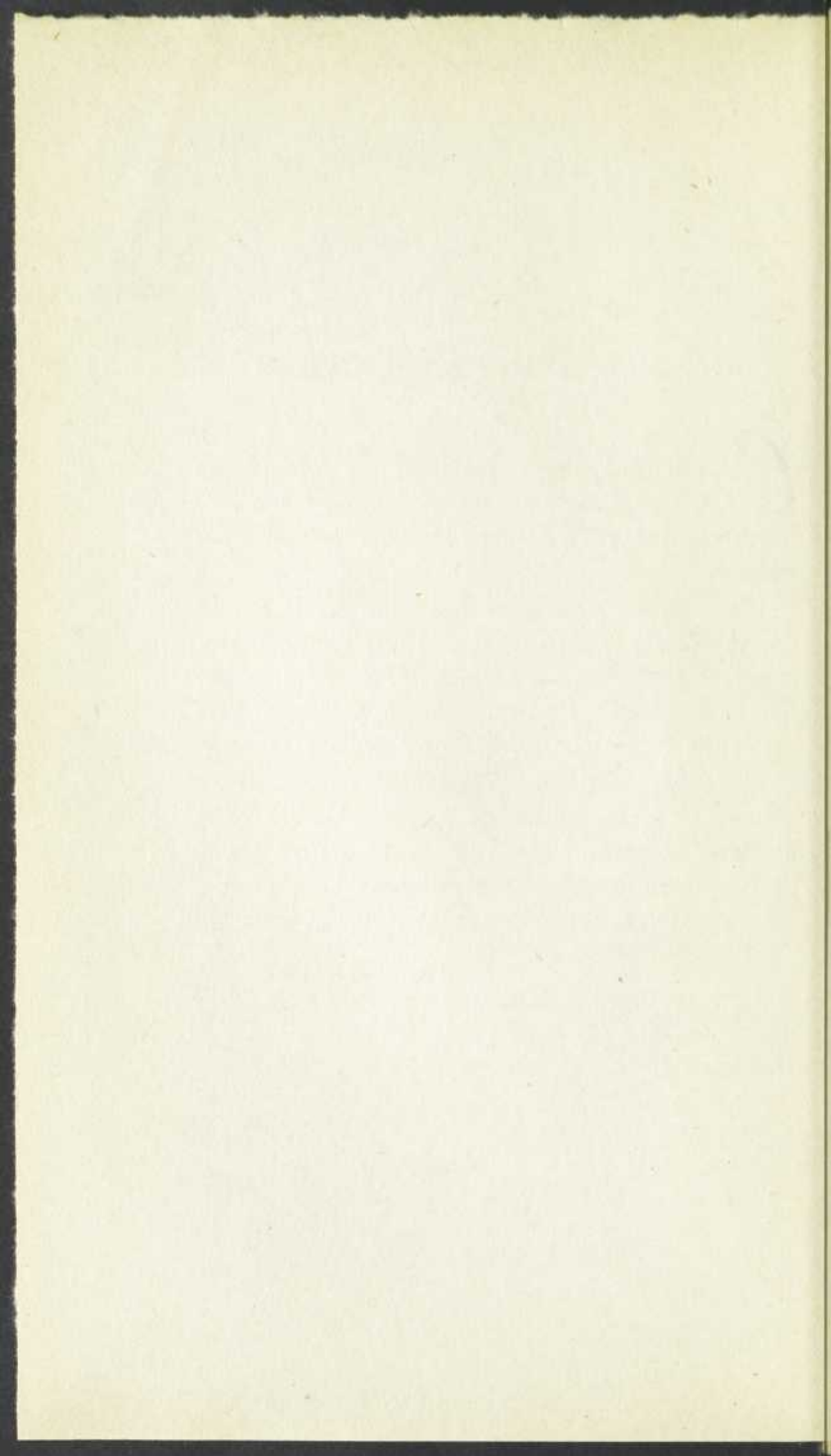
C'EST un honneur que vous me faites, mon cher Nadeau, en me demandant un mot d'introduction pour l'important ouvrage que vous publiez.

Vous traitez d'un sujet que nous avons touché ensemble, il y a des années. Vous l'avez approfondi et vous dépassez aujourd'hui votre maître par la nouveauté de vos recherches. Votre livre est solide et s'ouvre à tous nos problèmes actuels.

Je ne puis que vous féliciter de tout cœur du sérieux de votre étude, de la précision de votre méthode et de l'art que vous savez mettre à traduire l'évolution de notre politique et à révéler les importants problèmes que nous réserve un avenir prochain.

ÉDOUARD MONTPETIT.

Le 2 mars 1944.



AVANT - PROPOS

•

DEPUIS septembre 1939, le Canada a passé par toutes les phases d'une véritable révolution industrielle. La mobilisation complète de ses ressources, qui a donné naissance à cette révolution, est le résultat d'un effort collectif unique dans notre histoire. Si nous devenons une grande nation industrielle, avec toutes les conséquences que cette situation nouvelle entraîne, c'est à des conditions particulières, nées de la guerre, que nous le devons.

Après l'armistice franco-allemand de juin 1940, la Grande-Bretagne s'est trouvée seule avec ses colonies et ses alliés du Commonwealth. Elle eut, dès lors, à faire face à la plus grande puissance militaire du monde à laquelle elle ne pouvait opposer qu'une armée territoriale mal équipée et quelques effectifs sauvés à Dunkerque. Sa marine de guerre était dispersée aux carrefours des routes océaniques et son régime d'économie militaire était encore incomplet. Par contre, son aviation, même réduite, devait se révéler sans égale, grâce à l'héroïsme de ses équipages et à la qualité de ses appareils. Enfin, la Grande-Bretagne, rejetée hors du continent européen, maintenait avec peine ses lignes de ravitaillement avec le reste du monde.

Cet été de 1940 devait être pour le Canada l'origine d'une transformation profonde de sa struc-

ture économique et sociale. Tous les capitaux disponibles du pays, ses ressources matérielles, son commerce extérieur, son agriculture, sa main-d'œuvre spécialisée ont été, depuis, progressivement mis en valeur; et aujourd'hui notre pays est en passe de devenir, par le développement intense de son industrie, de son commerce et de son agriculture, une des plus grandes puissances économiques du monde.

Le Canada n'est donc plus uniquement un pays exportateur de matières premières, de blé et de cheptel. Il devient en outre une immense usine. Les conséquences politiques de cette évolution consolideront notre état de nation souveraine. Quand il faudra refaire l'ordre international, notre pays devra réclamer sa part dans l'œuvre de reconstruction de l'après-guerre. Il est donc temps de poser les bases d'une politique extérieure digne de notre rôle économique dans la crise actuelle.

Le fondement essentiel d'une politique extérieure canadienne repose, avant tout, sur l'unité indestructible de notre pays. L'unité dans la diversité, tel doit être l'idéal politique du Canada, comme ce fut toujours le cas de toutes les grandes nations de l'histoire. Les provinces d'Ontario et de Québec, bien que différentes par la religion, les modes de vie, l'organisation économique, sont solidaires l'une de l'autre. Les provinces de la mer sont le complément indispensable des régions industrielles du Canada central. Quant aux provinces de l'Ouest et du Pacifique, elles sont

déjà reliées au reste du pays par de nombreuses voies de communication.

Les événements des dernières années et la mévente du blé ont démontré la solidarité de l'Est avec l'Ouest. C'est ainsi qu'une diminution des revenus agricoles de l'Ouest, de l'ordre de trois cents millions de dollars, provoque, par le jeu des incidences économiques et de l'interdépendance des prix, une baisse du revenu national qui varie de cinq à sept cents millions de dollars. L'industriel et l'ouvrier des régions centrales sont solidaires du cultivateur de l'Ouest, le premier par ses bénéfices et l'autre par son salaire. Un relevé, même sommaire, des principales productions canadiennes nous montre qu'elles dépendent d'incidences nombreuses et qu'elles sont, dans le même temps, ou toutes prospères, ou toutes en état de marasme.

Ces phénomènes d'économie complexe, qui lient les provinces les unes aux autres et les rendent solidaires, redonneront après la guerre une importance de premier plan aux problèmes constitutionnels. Pour les adapter aux conditions nouvelles, les conclusions et recommandations de l'enquête Rowell-Sirois seront sans doute à reprendre.

Quelles seront, au Canada, les tendances politiques de l'après-guerre ? Quel régime l'emportera ? La centralisation ou la décentralisation ? Ces deux problèmes, continuellement à l'ordre du jour des gouvernements fédératifs, seront plus discutés que jamais. Les centralisateurs auront peut-être la logique pour eux, mais la politique ne s'accommode

pas toujours de la logique. Elle doit tenir compte de la géographie, de l'histoire, des faits et des caractères propres à chaque région.

L'Ontario est aussi opposé à la centralisation que la province de Québec, mais pour des raisons différentes. Soucieux de ne pas perdre leur suprématie industrielle, les Ontariens tiennent à garder le contrôle exclusif de leurs affaires politiques, économiques et sociales.

De leur côté, les Québécois craignent l'intrusion du gouvernement fédéral dans le règlement de leurs problèmes particuliers. Ils entretiennent une méfiance souvent justifiée lorsque l'administration centrale demande au gouvernement de leur province d'abandonner quelques droits constitutionnels rattachés à la politique générale, aux finances publiques, à l'exploitation des ressources naturelles, au droit privé, à l'éducation, etc. Si notre province perdait, entre autres choses, ses droits constitutionnels en matière d'impôt, son gouvernement n'aurait plus, dans les quelques matières laissées à sa juridiction, qu'une souveraineté théorique, vidée de sa substance. Finances publiques et politique générale vont toujours de pair.

Les partis politiques, au Canada, n'osent soutenir ouvertement un régime de centralisation complète. Seuls les doctrinaires de la C.C.F. affirment qu'une centralisation modérée suffira pour assurer le succès de leur plan. Mais ils ne s'expriment pas clairement sur cette question. Quelques-uns d'entre eux vont même jusqu'à se déclarer favo-

rables à la décentralisation. Voyons dans ces hésitations le souci constant de ne pas effrayer les particularismes provinciaux. La réalité serait tout autre le jour que la C.C.F. prendrait le pouvoir. En effet, les doctrinaires de ce parti semblent avoir oublié que le socialisme est autoritaire et centralisateur par nature. Ou alors, ils se gardent de le dire, de crainte d'effrayer les électeurs des provinces. Quant aux autres partis politiques canadiens, on ne voit pas, et encore moins clairement que pour la C.C.F., leur doctrine véritable en cette matière capitale de la centralisation et de la décentralisation.

Le Canada est à la croisée de deux routes. L'une conduit vers le passé, c'est-à-dire vers l'incohérence, l'esprit colonial, la misère dans l'abondance, l'incompréhension ou la haine entre Canadiens de langue française et Canadiens d'origine britannique.

L'autre route qui nous est ouverte, depuis les épreuves de la guerre, est celle de l'unité de notre pays dans la diversité de ses éléments ethniques, de ses régions et de ses richesses; elle conduit aussi à la souveraineté complète de la nation consciente de ses intérêts et de ses aspirations; elle annonce le régime de la justice sociale, du travail joyeusement accompli et de l'égalité proportionnelle dans le sacrifice commun, dans la répartition des bienfaits de notre organisation politique, économique et sociale. Mais c'est seulement par une politique économique appropriée à nos condi-

tions particulières que le Canada peut préparer l'avenir.

Qu'est-ce que la politique économique d'un pays ? On entend par là l'ensemble des principes et des méthodes adoptés par l'État, en vue du bien commun, dans la direction, l'orientation ou la surveillance de la production et des échanges. Principes et méthodes varient à l'infini suivant les circonstances, la géographie, la population, l'évolution politique, les ressources naturelles, la conception particulière que l'on se fait, dans chaque pays, de la nature et du rôle du pouvoir constitutionnel. Il existe, et c'est la principale distinction à établir, une politique économique totalitaire et une politique économique libérale ou démocratique. Dans certains pays, l'État s'approprie les moyens de production et d'échange. Dans d'autres, il les surveille, les dirige, les oriente, tout en laissant à l'individu ou aux groupements les initiatives indispensables, sanctionnées par des garanties constitutionnelles. D'un côté, c'est le régime de l'absolutisme économique; de l'autre, c'est celui de la liberté surveillée ou orientée.

Nous ne nous engageons pas dans le dédale des discussions innombrables sur les mérites et les inconvénients des deux systèmes. Notre but est d'étudier la politique économique canadienne de guerre, pour en mieux préciser le fonctionnement en temps de paix. Cet objectif est sans doute ambitieux. Nous voulons quand même apporter notre contribution aux efforts de ceux qui ont

tenté de situer dans leurs cadres véritables les problèmes de l'économie canadienne. L'attitude que nous adoptons et à laquelle nous reviendrons souvent au cours de ces recherches est la suivante: si la politique résout les problèmes de la guerre, pourquoi ne pourrait-elle pas, en des temps et circonstances plus favorables, résoudre ceux de la période de reconstruction? Les méthodes de la politique économique de guerre ne devraient-elles pas être adaptées aux conditions nouvelles de la paix de manière à faciliter aux Canadiens l'utilisation équitable de leurs ressources lorsque se sera évanoui le cauchemar que nous vivons depuis déjà plusieurs années?

Si la politique économique d'un pays a pour objet essentiel la production et les échanges en vue du bien commun, il appartient à l'État de susciter les conditions qui permettent aux entreprises d'utiliser les ressources entières d'un pays en vue de l'échange conçu dans l'intérêt général. Si l'État se fait entrepreneur de routes, de chemins de fer, de canalisations, de ponts, pourquoi renoncerait-il à l'obligation de surveiller la production et de l'orienter de manière que chaque individu, chaque famille ou chaque classe ait, dans la société, sa part proportionnelle d'obligations et de droits?

Parler d'égalité de droits n'équivaut pas à reconnaître le principe de l'égalité mathématique. Il ne peut être question, bien entendu, que d'égalité proportionnelle. Ces règles de justice élémentaire

sont bien fondées, qu'il s'agisse d'individus, de groupements, d'associations, de sociétés commerciales, financières, industrielles, de corporations, de minorités nationales, de nations, grandes ou petites. On admet généralement que l'État a le devoir de faire triompher ce principe de justice distributive. Est-ce à dire que l'État, qui s'arroge le rôle de justicier économique ou social, outrepassse ses attributions naturelles ? Nous ne le croyons pas. S'il ne le fait pas, qui le fera ? Les individus isolés ne peuvent rien ; groupés, leurs intérêts s'opposent. Les régimes démocratiques, pour durer comme tels, doivent empêcher une classe, quelle qu'elle soit, de s'emparer des rouages et des services de l'État pour les faire jouer à son profit.

La guerre nous l'apprend chaque jour : il nous faudra mettre sur pied, lorsque la paix sera venue, un régime social transformé, adapté aux techniques nouvelles de la production et des échanges, capable de concilier l'autorité et le respect dû à la personne humaine et à sa liberté d'action. Notre époque est sans doute une période de transitions et d'adaptations profondes. En d'autres termes, la guerre actuelle est une vaste révolution politique, économique et sociale dont l'enjeu est la liberté de l'homme en face de l'État.

Jusqu'ici, les pouvoirs publics n'ont que déterminé la nature des relations juridiques entre les individus ou les groupes. Le problème nouveau, et qu'il faudra résoudre, est celui de savoir si

l'État doit s'arroger des attributions nouvelles qui consistent à édicter des normes régulatrices des relations économiques ou sociales entre les individus groupés, associés ou isolés. La détermination des rapports juridiques dans une société organisée comporte pour l'individu certaines restrictions à sa liberté, à ses actes, et cela pour le plus grand bien de la société où il vit. Pourquoi n'en serait-il pas de même de l'activité économique? Si chaque individu est libre d'exercer son activité dans le domaine qu'il choisit lui-même, sa liberté est limitée par celle d'autrui, qui est de même nature.

Il faut donc considérer comme des fidéicommissaires, agissant en vue de l'intérêt général, ceux qui ont la possession ou la propriété des moyens de production. N'est-ce pas d'ailleurs ce que nous sommes tous devenus depuis la guerre? Ne sommes-nous pas, à des degrés divers, comptables envers l'État du produit de notre travail? Ne versons-nous pas au fisc des impôts qui équivalent à la moitié environ de nos revenus? L'État devient, malgré nous, un associé de tous les jours dans l'accomplissement de nos tâches respectives.

Pourtant, à d'autres égards, l'État démocratique sauvegarde l'essentiel de nos libertés naturelles, notre droit à l'expression de nos opinions, notre droit de vivre comme nous l'entendons, notre droit d'organiser librement notre activité économique, de donner l'instruction qui nous plaît à

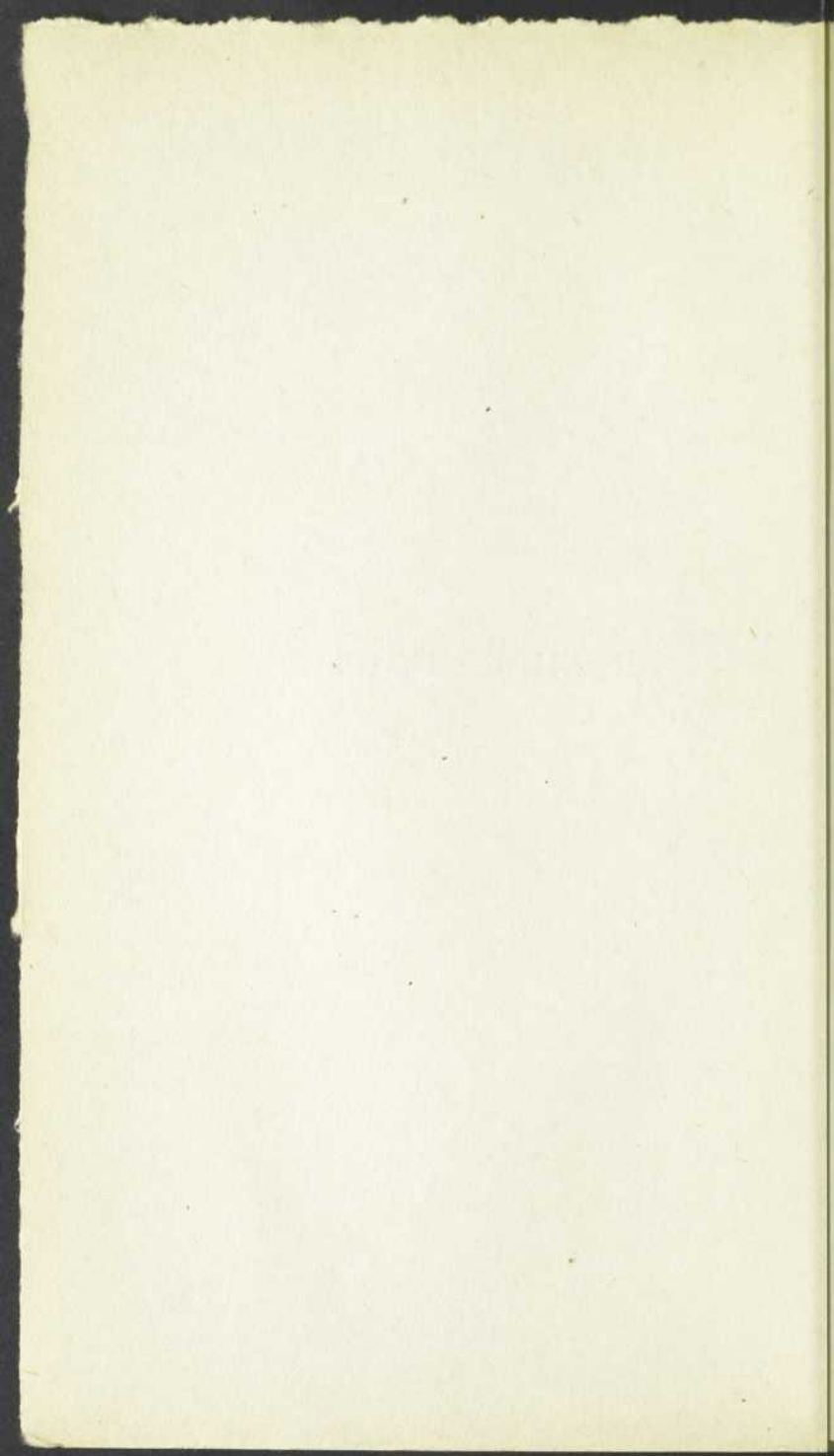
nos enfants, de faire la critique, dans les bornes imposées par les nécessités de l'heure, des actes de nos gouvernants. Bref, nos libertés essentielles sont sauvegardées et, comme producteurs, nous sommes associés au gouvernement, comptables envers lui de la gestion de nos affaires. Tout cela s'est pourtant accompli sans que l'État ait décrété la socialisation des entreprises privées. Cette révolution est en train d'être faite sous la pression des exigences de la guerre. Souhaitons qu'elle poursuive son cours normal pourvu qu'elle réussisse à équilibrer les principes d'autorité et de liberté.



La première partie de cet ouvrage est consacrée à l'exposé des principes fondamentaux de la politique économique générale. La deuxième expose les méthodes d'économie militaire canadienne, et enfin, la troisième comprend une analyse des principaux problèmes politiques, économiques et sociaux qui naîtront de la paix.

L'auteur a eu la bonne fortune de bénéficier des conseils de MM. Jean-Jacques Lefebvre, Lucien Parizeau et André Nadeau. Mlles Yvonne Rialland, Françoise Savard et Françoise Nadeau, à des titres divers, lui ont apporté aussi une collaboration précieuse. À tous, il exprime ici sa vive reconnaissance.

PREMIÈRE PARTIE



CHAPITRE PREMIER

•

LES FACTEURS PRINCIPAUX DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE D'UN PAYS *

Politique économique et politique commerciale. — Finances publiques, législation sociale, production, échanges, agriculture. — Surproduction.

FAISONS d'abord la distinction entre la politique économique et la politique commerciale. La première a pour objets la production d'un pays et ses échanges tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. De la seconde relèvent les réglementations intérieures ou extérieures qui permettent à un pays de tirer, en vue de l'échange avec l'étranger, le meilleur parti possible des conditions particulières de sa production.

D'une portée plus étendue, la politique économique se subdivise en de nombreux secteurs dont les plus importants sont:

* OUVRAGES À CONSULTER : Charles RIST, *Essais sur quelques problèmes économiques et monétaires*, Recueil Sirey, Paris, 1933; *Encyclopædia of the Social Sciences*, Macmillan, New-York, 1937, 15 vols.; Edouard MONTPETIT, *La conquête économique*, Valiquette, Montréal, 1936-1942; Lucien BROCARD, *Les conditions générales de l'activité économique*, T. II, *Traité d'économie politique* publié sous la direction de M. Henri TRUCHY, Sirey, Paris, 1934; J.-E. MEADE, *Économie politique et politique économique*, Payot, Paris, 1939; Gaétan PIROU, *Les théories de l'équilibre économique*, Domat-Montchrestien, Paris, 1938; Werner SOMBART, *L'apogée du capitalisme*, 2 vols., Payot, Paris, 1932.

1. La politique financière, qui détermine le régime de l'impôt, la technique des finances publiques et des finances privées;

2. La politique sociale, qui comprend la législation sociale de laquelle relèvent le bien-être de certaines classes et la législation industrielle du travail qui, au Canada, est très vaste à cause du partage des juridictions entre dix systèmes différents;

3. La réglementation générale de la production industrielle et des échanges;

4. La politique agricole, qui a une importance de premier plan à cause de l'interdépendance entre l'économie rurale d'un pays, sa législation industrielle et sociale, son régime de la production, des échanges et, enfin, sa politique financière;

5. La politique commerciale, qui fera l'objet d'un chapitre distinct, à cause de son importance dans l'économie militaire canadienne.

POLITIQUE FINANCIÈRE

Dans le domaine complexe des finances publiques, surtout en temps de guerre, l'État doit maintenir l'équilibre entre l'accroissement de la dette publique et l'augmentation de la production nationale; ce problème est surtout difficile au Canada à cause de la concurrence des pouvoirs publics en matière d'impôts.

En sus du gouvernement fédéral, les neuf provinces font appel aux ressources financières de

la nation pour assurer le fonctionnement de leur administration. Les municipalités, les corporations publiques, les sociétés industrielles et commerciales attendent aussi leur part des ressources financières du pays. Les producteurs individuels constituent leur propre épargne pour mettre en œuvre leurs capitaux de production. Tout ce vaste financement, du gouvernement fédéral jusqu'au plus humble citoyen qui concourt à l'œuvre de la production, est prélevé sur la production nationale. Les banques, les sociétés d'assurances et les sociétés de gestion ont un rôle primordial dans la répartition des capitaux monétaires de la nation. Le rôle des techniques financières est de constituer de nouvelles entreprises (comme c'est le cas, en particulier, depuis la guerre) ou de pourvoir à la reconstitution ou à la transformation des industries déjà existantes. L'excédent monétaire de la production nationale, à même lequel est prélevé ce financement public ou privé, est nécessairement limité et doit être proportionné aux ressources financières de la nation. L'équilibre entre la dette publique et la dette privée ne se maintient qu'à l'aide d'une monnaie saine. Les échanges extérieurs ont une part considérable dans l'accroissement des revenus de la nation puisque seuls ils permettent de disposer de notre excédent de production et de combler notre insuffisance dans certains domaines.

POLITIQUE SOCIALE

Le champ de la politique sociale est très vaste. Il comprend la législation industrielle, les accidents du travail, les pensions de retraite, l'hygiène sociale, la santé, l'organisation de l'instruction publique et de la recherche scientifique. À tout cela s'ajoute l'assurance contre le chômage.

La politique sociale n'est rendue possible que par les prélèvements effectués sur les revenus de la collectivité. C'est par là qu'elle se rattache de très près à la politique économique d'un pays et peut, si elle est mal conçue, paralyser l'essor de la production et fausser le mécanisme des échanges normaux.

PRODUCTION ET ÉCHANGES

Dans les régimes démocratiques, ce n'est qu'en temps de guerre ou de crise que l'État régleme directement les formes de la production. Le commerce, mieux partagé, fait habituellement partie des attributions d'un ministère. Les nécessités de la guerre rendent ingénieux et, pour assurer le maximum de rendement à l'effort de guerre, on crée un ministère général de la production agricole ou industrielle dont les autres ministères, à partir des Finances jusqu'aux Postes ou aux Pêcheries, ne sont que les accessoires indispensables. En temps de paix, le problème ne devrait pas être différent, sauf que l'effort de la production, au lieu d'être dirigé contre l'ennemi, devrait l'être contre la misère et le chômage.

AGRICULTURE

La politique agricole a pour objets principaux le crédit à l'agriculture, l'organisation de la production, l'outillage, les débouchés, l'équilibre général des prix, l'ouverture de nouvelles terres à la colonisation, etc.

Au Canada, la politique agricole doit tenir compte de facteurs multiples qui, au fond, se ramènent à ceci: l'agriculture dépend de l'industrie et l'industrie dépend de l'agriculture. C'est là un truisme, dira-t-on, mais vérité quand même, et trop souvent oubliée dans l'élaboration de la politique économique générale d'un pays. Illustrons le caractère de cette solidarité par un exemple. Le cultivateur échange sa récolte contre des produits manufacturés: machines aratoires, vêtements, outillage, denrées de consommation, services. Survient, pour une raison ou pour une autre, une crise industrielle résultant de la perte d'un débouché extérieur sur lequel le pays comptait traditionnellement. Les ouvriers qui vivaient des industries affectées diminuent leurs achats de denrées. Immédiatement, on constate un certain engorgement sur le marché des produits agricoles et les prix baissent, entraînant une réduction des revenus monétaires du cultivateur. Ce dernier, pour équilibrer son budget, achète des quantités moindres de produits manufacturés. Cette diminution d'achats de la part du cultivateur provoque une mévente générale des produits de l'industrie. Celle-ci, dans des conditions de libre concurrence, subit à son

tour une baisse de ses prix, ou dans le cas d'une industrie monopolisée ou cartellisée, voit sa production ralentir ou diminuer. Les ouvriers sont, pour une bonne part, selon l'intensité de la crise, mis à pied. D'où diminution généralisée des revenus monétaires, qui affecte à la fois l'agriculture et les industries.

En outre, pour répondre aux exigences des syndicats ouvriers, l'État applique, même quand il y a un chômage considérable, une politique de salaires élevés, dont l'objectif est de maintenir et même d'élever le niveau général des prix. Une fois l'équilibre rompu entre les produits agricoles et industriels, le cultivateur, dont les revenus ont baissé, réduit ses achats au strict minimum. Lorsque les crises secondaires des industries et des commerces se sont résolues en une crise générale, l'agriculture tombe définitivement dans le marasme. On dit alors qu'il y a mévente des produits agricoles et qu'il y a surproduction dans l'industrie et l'agriculture. Se peut-il, cependant, qu'il y ait surproduction de part et d'autre quand plus de la moitié des populations urbaines est sous-alimentée et que les trois-quarts des populations rurales ou semi-rurales réduisent leurs achats de produits manufacturés à un volume inférieur au strict nécessaire ?

L'électrification rurale, la création de services sociaux, la construction de bonnes routes, la modernisation de la ferme sont autant de tâches urgentes au Canada. Pour éviter que des centaines

de mille ouvriers ne chôment pendant que le cultivateur ne sait que faire de sa production, une politique de relèvement du niveau de vie de l'agriculteur est d'importance primordiale. Établissons d'abord les besoins de la classe agricole en produits manufacturés et en services pour assigner ensuite à l'industrie la tâche de satisfaire cette demande nouvelle. Par un échange de produits agricoles contre des services et des marchandises de toutes espèces, l'agriculteur peut améliorer ses conditions d'existence dans des proportions considérables et contribuer au développement normal de l'activité industrielle du pays.

Les événements survenus depuis la guerre nous font mieux vérifier encore le bien-fondé de cette constatation. Depuis que les industries fonctionnent à plein rendement, les produits agricoles se vendent à des prix plus rémunérateurs. Une augmentation appréciable de ses revenus (il y a encore des exceptions, particulièrement dans les provinces de l'Ouest) permet à l'agriculteur de diminuer son endettement, de rebâtir ses constructions, de renouveler son outillage et son cheptel, d'augmenter sa production. C'est donc par une reprise générale de l'industrie que l'agriculture peut augmenter sa production et son revenu global. Notons toutefois que cette reprise n'est pas, depuis la guerre, le fait du jeu normal du mécanisme des prix, mais plutôt de la politique économique de subventions et de fixation des prix édictée par le gouvernement fédéral.

Nous ne saurions trop insister sur les conséquences funestes d'une politique économique qui applique des palliatifs par secteurs. Il faudrait se garder d'intervenir dans une sphère, si infime soit-elle, de la production nationale sans avoir examiné au préalable l'ensemble des forces productives et prévu les incidences possibles de telle ou telle intervention. Chaque classe de la société, riche ou pauvre, agricole ou ouvrière, a le devoir d'apprendre qu'elle est solidaire des autres.

La diversité des régions agricoles et industrielles du Canada, les exigences, souvent contraires, de l'Ouest et de l'Est, compliquent encore la tâche du gouvernement fédéral de concilier neuf politiques économiques, industrielles et agricoles dont les objectifs diffèrent les uns des autres. Ce problème difficile est primordial et de sa solution dépendra le succès de la reconstruction de l'après-guerre. Ce n'est pas uniquement par des lois sur les salaires, par des transformations de la monnaie ou par une politique de crédit agricole que l'on déterminera les conditions permanentes de la collaboration de l'agriculture et de l'industrie, de la solidarité du cultivateur, de l'ouvrier et de l'industriel. L'économie rurale est, avant tout, un problème de production, de prix de revient, de fiscalité, de débouchés et d'équilibre entre les revenus de l'agriculture et de l'industrie.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE COMMERCIALE *

Définition. — Nationalisme et libéralisme. — Tarif douanier. — Loi douanière de 1907. — Commission du Tarif. — Loi des débouchés. — Cartel international de ressources. — Solidarité internationale.

LA politique commerciale se rattache à la politique économique générale. Elle est faite de l'ensemble des lois douanières et des accords internationaux à l'aide desquels un pays s'efforce, en vue de l'échange extérieur, de tirer le meilleur parti possible de sa production.¹

Depuis toujours, les nations ont eu tendance à faire de leur politique commerciale le moyen de se réserver le bénéfice exclusif de leur commerce extérieur au détriment de leurs rivales. C'est surtout depuis la Renaissance, époque de la formation des grands États européens et des grandes découvertes, que les nations ont adopté une politique économique selon laquelle le commerce extérieur aurait

* OUVRAGES À CONSULTER : Claude-Joseph GIGNOUX, *L'après-guerre et la politique commerciale*, Colin, Paris, 1924; Lionel ROBBINS, *L'économie planifiée et l'ordre international*, Librairie de Médecis, Paris, 1938; L.-B. JACK, *Canada's trade policy and the war*, The Canadian Institute of International Affairs, Contemporary Series, VIII^e fascicule, Ryerson Press, Toronto, 1940; Henri TRUCHY, *Précis élémentaire d'économie politique*, 3^e éd., T. II, Sirey, Paris, 1934.

¹ GIGNOUX, *op. cit.*, p. 1.

eu pour fonction primordiale de provoquer des rentrées de métaux précieux aussi abondantes que possible. Ce que l'un gagne, l'autre le perd, écrivait Montaigne, qui était bien de son époque. Bacon, en Grande-Bretagne, s'exprimait dans le même sens.

Depuis cette époque, l'activité économique des pays a été de plus en plus liée à la monnaie. De nos jours, le principe mercantiliste n'est pas encore disparu. Mais, grâce à la réaction des physiocrates du XVIIIe siècle et des libéraux du siècle dernier, on a tendance à identifier la prospérité d'une nation à ses facultés de production.

La vieille opposition entre le nationalisme et le libéralisme économique s'exprime d'autre façon encore. C'est ainsi que la politique des traités de commerce a la faveur des nations à tendance libre-échangiste et les simples conventions commerciales sont surtout le fait des pays protectionnistes ou totalitaires. En effet, les concessions que se font des États dans un traité de commerce sont incluses dans le texte de l'accord généralement de portée étendue et d'une durée relativement longue. Ces traités ont donc pour effet de stabiliser les relations économiques internationales puisqu'ils ne peuvent être modifiés que par le commun accord des parties contractantes.

Une politique de conventions commerciales a des effets différents. Les pays intéressés ne s'accordent, comme concessions mutuelles, que des tarifs de faveur, qu'ils ont la faculté de changer

en tout temps par une modification de leur tarif autonome. En outre, ces conventions étant ordinairement de courte durée, les relations qu'elles créent sont instables et provoquent souvent des frictions et des malentendus entre les nations commerçantes.²

C'est par la politique commerciale, sœur cadette de la politique internationale, que sont réparties les matières premières, les produits agricoles et manufacturés du monde. Toutes les sources de ravitaillement en matières premières, en produits agricoles ou ouvrés sont les objets de la convoitise des grandes nations, surtout depuis l'ère des grandes découvertes. C'est pour assurer leur suprématie économique et politique que, la plupart du temps, les grandes puissances se font la guerre sur tous les continents. L'Allemagne, après s'être emparée de l'Europe, aurait-elle attaqué la Russie si cette dernière n'avait pas eu les champs de blé de l'Ukraine, les réserves d'huile du Caucase et un équipement agricole et industriel considérable ? Ce n'est là qu'un exemple. Il y en a beaucoup d'autres à proximité de tous les champs de bataille actuels.

Le complément ou l'instrument indispensable de la politique commerciale est le tarif douanier, qui est le mode d'application, selon les cas, des principes du libre-échange, du protectionnisme ou du nationalisme économique.

Rappelons qu'en vertu de la loi de 1907 et de

² Henri TRUCHY, *op. cit.*, pp. 1-118.

ses amendements, le Canada a un régime douanier subdivisé en trois tarifs distincts: préférentiel, intermédiaire et général.

En vertu de la préférence douanière, des marchandises déterminées, expédiées directement de pays britanniques, bénéficient au Canada de conditions de faveur, qui peuvent parfois faire l'objet de conventions particulières entre les intéressés.

Le tarif intermédiaire règle le cas des importations directes d'un pays britannique qui ne bénéficie pas du tarif préférentiel. Il peut comprendre aussi des importations d'autres pays auxquels ce tarif a été accordé par traité ou convention. Les pays étrangers peuvent même obtenir un tarif spécial en certains cas.

Le tarif général est celui du droit commun, qui s'applique à tous les pays qui n'ont pas avec le nôtre de traité ou de convention commerciale; c'est donc un tarif qui nous sert de base pour négocier avec l'étranger.

Notre loi douanière fait, en outre, l'objet d'un contrôle administratif confié à une Commission du Tarif dont les fonctions principales sont:

1. D'éliminer, à propos de nos échanges avec l'étranger, tout ce qui tend à faire une concurrence déloyale aux exportations canadiennes ou aux industries de l'intérieur;

2. D'éliminer le dumping en élevant notre tarif pour établir une certaine parité de prix entre le Canada et les pays qui exportent chez nous;

3. De majorer nos droits si la Commission du Tarif juge, à un moment donné, que la monnaie du pays exportateur est trop dépréciée par rapport à la nôtre; il s'agit alors d'éviter le dumping du change (*exchange dumping*);

4. D'adapter le tarif canadien aux conditions de l'activité économique et de la structure des prix dans le monde, particulièrement avec la Grande-Bretagne et les États-Unis, nos principaux clients.

Ce contrôle administratif effraie souvent les pays avec lesquels le Canada négocie des traités de commerce. En apparence, nous avons des lois très libre-échangistes, mais la Commission du Tarif peut hausser ses droits à volonté. Voilà pourquoi nos traités définissent souvent, à la demande des pays étrangers, quels seront, dans leurs cas particuliers, les attributions de cet organisme. Cela va de soi, les pays qui commercent avec nous ne veulent pas s'exposer à ne bénéficier que d'avantages illusoires.

Au tarif douanier se rattachent les conventions commerciales, les accords et les traités commerciaux. Un traité est généralement passé pour une plus longue durée qu'une convention et il comporte toujours la clause dite de la nation la plus favorisée, dont le but est d'accorder à un pays tout avantage qui puisse être consenti plus tard à un autre.

Cette clause de la nation la plus favorisée, qui est devenue une clause de style ayant reçu une sorte de sanction internationale, a pour but d'em-

pêcher que des concessions inscrites dans un traité n'aient qu'une portée illusoire et éphémère. Pouvant faire l'objet de remaniements nombreux et divers, elle peut être ou absolue ou conditionnelle. Dans ce dernier cas, elle est soumise à certaines limitations propres à lui enlever quelquefois toute portée pratique.

De la politique commerciale relève aussi le problème du contingentement. C'est là une exception à la loi générale, qui équivaut à une prohibition d'importer ou d'exporter un certain produit, au delà d'une quantité déterminée ou pour une période définie. Cette pratique, qui a la faveur des pays totalitaires ou protectionnistes, vient du mercantilisme, tout comme le système de la préférence britannique est un vestige du pacte colonial.

Quels que soient les doctrines ou principes de la politique commerciale, protectionniste, nationaliste ou libre-échangiste, les échanges ne peuvent se faire que par des importations et des exportations, des achats ou des dépenses, des recettes ou des crédits.

La loi des débouchés, formulée par J.-B. Say, nous montre que le commerce international tend, en définitive, à prendre la forme du troc. En d'autres termes, un produit s'échange contre un autre produit, un service contre un autre service. Pour exporter il faut importer et pour acheter il faut vendre.

Au cours de la période de l'entre-deux-guerres, les grands pays sont tous partis à la conquête des

marchés extérieurs, cependant qu'ils adoptaient chez eux une politique de protection douanière. Tous voulaient exporter l'excédent de leur production tout en limitant le plus possible leurs importations.

Les États-Unis, traditionnellement protectionnistes, furent les premiers à offrir au monde, au plus fort de la crise économique, les chances d'une véritable reprise du commerce mondial. En effet, dès 1934, avec le *Trade Agreement Act*, les Américains firent un grand pas vers l'adoption du libre-échange bien que la Grande-Bretagne eût, dès 1932, adopté le protectionnisme, bientôt suivie en cette voie par les Dominions qui s'engagèrent dans la politique des accords d'Ottawa. L'*Import Duties Act* date en effet de mars 1932 et les accords d'Ottawa le suivirent de près au cours de l'été de la même année. Il y a certainement là une relation de cause à effet. Cependant, les autres pays du monde, l'Empire français, la Russie, l'Allemagne, l'Italie, le Japon et la Chine adoptaient tous une politique, plus ou moins nette, de protectionnisme et de nationalisme économique. Ce fut là le commencement, à notre époque, de l'ère des grandes unités économiques fermées, qui n'est pas encore close et ne le sera peut-être pas, même après le gigantesque conflit actuel.

Pendant que s'affermissait davantage la politique ultra-nationaliste des États totalitaires, le monde anglo-saxon fit un effort consciencieux pour mettre fin au danger des économies fermées

qui sont le terrain par excellence de la propagation des impérialismes politiques, économiques et militaires. Tant pour faire contrepoids aux régimes totalitaires que pour éviter un conflit mondial déjà imminent, les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni mirent fin aux accords d'Ottawa par les traités tripartites de 1938. Le bloc anglo-saxon offrait ainsi au monde une politique destinée à faciliter les échanges internationaux et à répartir plus équitablement les matières premières.

Cette politique a porté ses fruits; elle a trouvé un aboutissement dans la Charte de l'Atlantique et dans la constitution d'un formidable cartel des ressources conjuguées de la Grande-Bretagne, de ses associés du Commonwealth, des États-Unis, du Canada, de la Russie soviétique, de la Chine et des autres nations dont la plupart des gouvernements sont en exil à Londres, à Washington ou ailleurs. Pour abattre les esclavagistes du Japon, de l'Italie et de l'Allemagne, un grand nombre de pays ont accepté d'abaisser ou de supprimer, dans certains cas, leurs barrières douanières.

Il existe une contradiction initiale à la base de toute politique économique qui a pour objectif un commerce d'exportation de plus en plus considérable sans la contrepartie indispensable d'une importation équivalente de marchandises et de services. Une telle politique aboutit, qu'on le veuille ou non, à une formidable course armée, par-dessus les frontières, vers les sources de matières premières et les grands marchés de

produits agricoles ou manufacturés. C'est par le commerce libre ou intelligemment orienté que s'affermirait la solidarité internationale, qui devrait être singulièrement facilitée au XXe siècle par le développement des communications. Cette solidarité devenue une nécessité inéluctable, la société de demain devrait la trouver dans la prospérité générale aussi bien et mieux que dans le malheur et la pauvreté, la misère, la destruction et la mort. Les tristes événements de notre époque ne nous l'apprennent que trop bien.

CHAPITRE III

LA BALANCE DU COMMERCE ET LA BALANCE DES COMPTES *

Relations financières avec la Grande-Bretagne. — Etablissement de la balance des comptes et liquidation des créances et des dettes. — Le change.

POUR les protectionnistes ou nationalistes, la balance du commerce doit toujours être favorable, c'est-à-dire que le solde des ventes à l'étranger doit dépasser celui des achats de façon qu'un solde créditeur permette la rentrée de certaines quantités de métaux précieux, comme l'or. Cette doctrine était en vogue surtout chez les mercantilistes, qui identifiaient la richesse d'un pays à son encaisse de métal précieux. Les physiocrates, ancêtres des libéraux, ont répandu une autre théorie en vertu de laquelle la richesse d'un pays est proportionnée à l'abondance des biens que l'on peut trouver dans une nation. Après de nombreuses discussions entre les diverses écoles, de tous les systèmes, celui des précurseurs du XVIII^e siècle, s'est révélé conforme à la réalité des choses.

* OUVRAGES À CONSULTER : Henri TRUCHY, *op. cit.*, pp. 1-118; P. REBOUD, *Précis d'économie politique*, T. II, 1^{er} fascicule, 2^e éd., Dalloz, Paris, 1929; *The Canadian balance of international payments*, Imprimeur du roi, Ottawa, 1939; 4) L.-B. JACK, *op. cit.*

La balance des comptes est le rapport entre les dettes et les créances d'un pays. Elle établit le bilan de la nation.¹ Comment se présente, à l'heure actuelle, ce problème ? Il dépend :

1. Des dépenses d'entretien des armées canadiennes à l'étranger;
2. De nos fournitures à la Grande-Bretagne, à la Russie et aux autres Nations-Unies en général;
3. Du rapatriement des valeurs canadiennes détenues par les étrangers;
4. De la liquidation aux États-Unis des valeurs américaines appartenant à des sujets canadiens;
5. De la situation particulière du Canada, pour ce qui se rattache à cette balance des comptes à l'égard : a) du groupe sterling, c'est-à-dire des pays britanniques; b) des États-Unis;

La solde de nos troupes canadiennes à l'étranger est payée en livres sterling; il faut donc nous en procurer. Il en est de même du ravitaillement de l'armée, exception faite, dans la plupart des cas, de l'équipement de nos troupes en matériel lourd.

Quelle que soit la quantité requise de livres sterling, le problème n'est pas difficile à résoudre parce que la Grande-Bretagne fait à l'industrie canadienne une demande sans cesse accrue de ses produits les plus divers.

Les paiements à effectuer par la Grande-Bretagne pour solder les contrats de guerre donnés au pays peuvent être faits par la remise de valeurs

¹ REBOUD, *op. cit.*, pp. 152-155.

canadiennes détenues par des personnes résidant en Grande-Bretagne. Le gouvernement anglais établit les dettes canadiennes — créances détenues par des sujets britanniques — et se les fait remettre en échange de livres sterling. Il fait ensuite remise de ces titres au gouvernement canadien. La dette canadienne est allégée d'autant. Le gouvernement britannique devra remettre des dollars canadiens pour le solde et, partant, exporter au Canada.

Dans le cas particulier de nos échanges avec la Grande-Bretagne, les ventes que nous faisons au Royaume-Uni d'équipement militaire fabriqué au Canada dépendent d'importations, plus considérables, en provenance des États-Unis. De sorte que pour équiper les armées anglaises ou canadiennes outre-mer, il nous faut importer davantage des États-Unis, surtout des machines-outils et des matières premières. Pour maintenir ces importations vitales, nous devons réduire ou prohiber celles qui n'ont pas pour objet des achats de guerre.

Si le matériel est destiné en définitive à la Grande-Bretagne, les États-Unis financent eux-mêmes ces achats, mais pour les armées canadiennes, le Canada doit voir lui-même à solder ses importations aux États-Unis. Il le fait de la façon suivante: comme il a une balance créditrice en sterling, il peut payer les États-Unis en leur faisant remise de livres anglaises, c'est-à-dire que, pour liquider sa balance débitrice avec les États-Unis,

il utilise la balance favorable qu'il a avec les pays britanniques.

Pour établir la balance canadienne des paiements d'un exercice courant, on prend, habituellement, comme point de départ, une année à la fin de laquelle on a réussi à liquider définitivement la balance générale des paiements et des comptes.

On prévoit, du côté du débit, quelle sera l'augmentation ou la diminution de nos achats et de nos dépenses à l'étranger.

Au poste du crédit, on essaie de déterminer le volume et la valeur de nos ventes à l'étranger. Depuis la guerre, nos importations et nos exportations sont en équilibre à cause de l'augmentation croissante de nos ventes à la Grande-Bretagne. La perte de nos débouchés normaux vers l'Europe est momentanément compensée. Au crédit également, on trouve le rapatriement de l'or, les dépenses, même réduites, du tourisme, les intérêts et dividendes payables au Canada.

Depuis la guerre, la balance des comptes canadienne est sans cesse créditrice. Nous pouvons utiliser cette balance favorable à deux fins:

1. La placer à l'étranger et consentir des crédits;
2. La liquider par le rapatriement de valeurs canadiennes s'il s'agit de notre solde avec la Grande-Bretagne.

Il arrive, en effet, que nos crédits actuels sont représentés par des livres sterling. C'est donc dire que nous rapatrierons des valeurs canadiennes de

Grande-Bretagne ou que nous lui ferons crédit pour autant. Et si nous ne faisons ni l'un ni l'autre, comment pourrons-nous parvenir à liquider cette balance ? En augmentant nos importations des pays britanniques, surtout de la Grande-Bretagne, dans la mesure que nous maintenons nos communications maritimes. Le pays débiteur a encore la ressource de réduire ses importations.

Le problème capital dans l'établissement de cette balance des comptes se résume donc au maintien de relations commerciales aussi étendues que possible entre la Grande-Bretagne, le Canada et les États-Unis. Aujourd'hui, les échanges entre les trois pays se font dans le cadre d'un formidable cartel international où ils mettent en commun leurs ressources industrielles et agricoles. Pour que le cartel fonctionne, il faut, en outre, que la politique des prix et de la production aux États-Unis, au Canada et en Grande-Bretagne soit à peu près la même.

Ce n'est pas tout d'établir la balance des comptes ou des paiements, il faut liquider créances et dettes. Ici interviennent les opérations de change.²

Le change fait l'objet d'un commerce. Les agents de change achètent et vendent des modes de paiement tels que lettres de change, chèques ou titres de créances de toutes sortes, actions, obligations privées ou obligations d'État. À l'intérieur d'un pays, le débiteur se libère en versant à son créan-

² P. REBOUD, *op. cit.*, pp. 182-243.

cier une certaine quantité de la monnaie nationale. À l'extérieur du pays, le débiteur se libère en versant de la monnaie étrangère. Le résultat de ces opérations est de transférer du débiteur au créancier une certaine somme d'argent ou le droit d'obtenir une certaine quantité de monnaie du pays créancier. Si l'importateur canadien n'a pas de livres sterling pour payer son créancier anglais, il s'adresse à son banquier qui lui en obtient.

Les opérations de paiement sont faites par le versement au créancier d'une certaine quantité d'or, d'argent ou de monnaie ou par la compensation et le crédit. En dernière analyse, toutes ces opérations monétaires reposent sur des échanges de marchandises ou de services.

Entre deux pays, la balance particulière des paiements et des comptes est très rarement en équilibre. Le Canada est généralement débiteur des États-Unis. Pour liquider ses comptes avec les Américains, notre pays doit utiliser la masse de ses créances exigibles à l'étranger. En période normale il peut utiliser les créances qu'il détient en Grande-Bretagne pour régler ses dettes avec les États-Unis et avec les autres pays. Cette utilisation de la masse de toutes les créances est faite par des opérations d'arbitrage dont le but est d'opérer une compensation dans l'espace, d'une place financière à une autre. Le rôle des arbitragistes consiste, en effet, à acheter des modes de paiement sur les marchés financiers où les prix sont très bas pour les vendre sur d'autres places

où ils sont plus élevés. C'est l'application, dans le domaine du change, de la loi de l'offre et de la demande. Il s'établit ainsi une sorte d'équilibre qui n'est jamais réalisé mais qui tend toujours à l'être.

La balance des paiements doit nécessairement être équilibrée tôt ou tard. Si, en définitive, ni l'arbitrage de change ni les opérations de crédit ne réussissent à liquider les dettes internationales, il n'y a plus pour le pays débiteur qu'à adopter, en les combinant, les solutions suivantes:

1. Envoyer de l'or au pays créancier;
2. Augmenter ses exportations visibles ou invisibles;
3. Réduire ses importations visibles ou invisibles.

Quand la compensation est faite dans le temps, elle résulte du fonctionnement du crédit, lequel a pour objet fondamental de reporter dans l'avenir un paiement que théoriquement on doit faire au comptant.

Par la compensation dans l'espace, les arbitragistes bénéficient de l'écart des prix du change entre les différentes places.

Quelles sont les causes les plus importantes des variations de la cote des changes ? On les ramène à l'état de la balance des paiements ou de la balance des comptes d'un pays, à la nature ou à la qualité des monnaies et, enfin, aux facteurs psychologiques.

Lorsqu'il s'agit d'un pays à monnaie stable, la cote des changes résulte du rapport qui existe entre les offres et les demandes de change; s'il y a plus de vendeurs que d'acheteurs les cours baissent. Si les acheteurs sont plus nombreux, c'est le rapport inverse.

Le taux d'intérêt sur les places financières est aussi un facteur important dans la fixation de la cote des changes. Les effets payables où il est élevé sont recherchés; un pareil taux d'escompte est une cause de hausse du change lorsque la demande est plus forte; dans le cas contraire, c'est une cause de baisse. L'état des affaires et du crédit d'un pays se reflète, enfin, sur sa monnaie.

Donc, lorsqu'il s'agit de pays à monnaie stable, toute variation dans le cours du change déclenche des mouvements en sens contraire qui rétablissent la parité; cette variation des changes exerce aussi une influence sur l'orientation du commerce d'exportation et d'importation. Ces oscillations ont malgré tout des limites. Si les écarts sont trop grands, à un moment donné, il peut devenir profitable d'expédier de l'or ou d'en demander. Cette limite est double:

1. Celle du point d'entrée de l'or, qui limite la baisse des devises étrangères sur le marché considéré;
2. Celle du point de sortie, qui limite la hausse des devises étrangères.

Quand il s'agit d'une monnaie dépréciée par

rapport à l'or ou de monnaies inconvertibles, le mécanisme de l'or ne joue plus et il s'agit d'échanger deux monnaies dont la valeur d'acquisition est différente. De nombreux facteurs agissent alors sur le cours du change. Ce sont le volume de la circulation fiduciaire, la balance des comptes, active ou passive, la balance du commerce, favorable ou défavorable et, enfin, la confiance qu'ont les pays étrangers dans la structure économique du pays débiteur.³

³ Voir le chapitre VII de la troisième partie pour un bref exposé des projets actuels de réforme monétaire internationale.

CHAPITRE IV

LA LIQUIDATION ET LE RÈGLEMENT DES DETTES DE GUERRE. L'IMPORTANCE DU COMMERCE INTERNATIONAL POUR UN PAYS

Dettes de guerre et importance du commerce international pour un pays. — Le Canada, pays créancier. — Relations commerciales et financières du Canada avec la Grande-Bretagne et les Etats-Unis.

LORSQU'ON étudie le problème des réparations de guerre, il faut éviter de croire qu'il soit facile, pour un pays vaincu, de payer ce que son vainqueur exige de lui. L'opinion publique imagine que, pour se libérer, le pays débiteur n'a qu'à verser en monnaie une somme déterminée. C'est une illusion, car un pays, pour acquitter ses indemnités de guerre, doit pouvoir développer son commerce extérieur en proportion de ses dettes.¹

Cela est conforme à la règle qu'une importation doit avoir comme contrepartie une exportation correspondante. Il faut donc que le pays vaincu ait le privilège d'exporter, soit vers le pays créancier, soit vers tout autre pays.

Un pays débiteur ne peut désintéresser ses créanciers que lorsque ses revenus et la situation générale du commerce international le lui permettent.

¹ Voir Charles RIST, *op. cit.*, pp. 453-475.

Or, quels sont les revenus d'un pays débiteur ? Ils sont essentiellement formés de sa production nationale en matières premières ou ouvrées, en denrées agricoles, en machines-outils, en marchandises et services divers, toutes choses qui n'ont par conséquent rien à voir avec son encaisse-*or* ou la nature de sa monnaie.

Pour faire remise à son créancier, le pays débiteur doit exporter vers ce dernier afin de se procurer les devises nécessaires jusqu'à concurrence de sa dette. Si les exportations directes sont impossibles entre le débiteur et le créancier, on peut recourir au procédé de la remise indirecte. Dans ce cas, le débiteur utilise, en règlement de sa dette, une créance due par un autre pays et qu'il convertira en monnaie de son créancier. On le voit, seul le commerce international permet de liquider une dette de nature internationale. Le règlement des réparations financières est intimement lié au commerce extérieur du pays débiteur.

La prospérité économique d'un pays étant en relation directe avec son commerce étranger, quelle est la répercussion d'une baisse de ce commerce sur la production et les échanges de l'extérieur ? Une baisse de 10 pour 100 en volume du commerce extérieur amène un fléchissement, non pas proportionnel, mais plus élevé, du volume des échanges et de la production.

Supposons, par exemple, que les producteurs de blé canadiens perdent 10 pour 100 de leur marché extérieur habituel. Immédiatement, on cons-

tate une diminution de leur pouvoir d'achat équivalant à 10 pour 100 du volume du marché qu'ils viennent de perdre. L'état du marché extérieur est la cause d'une mévente de blé qui, à son tour, provoque un fléchissement des prix. La chute des prix peut réduire d'environ 20 pour 100 les revenus monétaires du cultivateur de l'Ouest.

La diminution des ventes atteint en outre les industries du transport, dont la main-d'œuvre est condamnée à un chômage au moins partiel. La baisse du revenu agricole se répercute encore sur l'industrie qui ravitaille les producteurs de blé: le vêtement, la machine aratoire, etc. L'embauchage de ces industries diminue. Le chômage, même partiel, entraîne la réduction du pouvoir d'achat de la classe ouvrière, ce qui affecte d'autant l'écoulement des denrées agricoles et des produits ouvrés.

Enfin, la mévente du blé atteint les créanciers des cultivateurs. Les créances agricoles perdent de leur valeur et le crédit général en peut être fortement ébranlé. Le fisc est indirectement touché, car les contribuables sont moins aptes à payer des impôts. L'État doit venir à leur secours en distribuant des subventions, des indemnités, ou en adoptant, aux dépens du contribuable en général, une politique de soutien des cours du blé. Bref, toute la structure économique en sort ébranlée.²

² Pour toute cette question de l'importance des échanges extérieurs et de leur place dans l'activité économique, voir *The Recovery Problem in the United States*, The Brookings Institution, Washington, 1936.

On constate aussi que l'état du marché mondial du blé dépend de la politique économique et commerciale de certains pays soucieux de subvenir eux-mêmes à leur consommation de blé en augmentant leurs emblavures, en dépit d'un prix de revient exagéré. Quelle serait la conséquence, pour notre pays, si l'Allemagne allait garder définitivement l'Ukraine ? Nous serions, pour le moins, assurés de perdre une bonne part de nos débouchés.

Le Canada a une économie dont la prospérité dépend essentiellement du commerce extérieur. De 1927 à 1937, nos exportations comptent pour une proportion de 25 à 35 pour 100 du revenu national. Le commerce extérieur canadien doit constamment faire face à des fluctuations considérables parce qu'il repose, en grande partie, sur la vente de matières premières, qui sont très sensibles à l'état des marchés internationaux.

Notre marché principal est aux États-Unis. Viennent ensuite le Royaume-Uni et les autres pays britanniques. 75 à 80 pour 100 de nos exportations se divisent à peu près également entre les États-Unis et les pays britanniques. Quant à nos importations, elles viennent des États-Unis dans une proportion de 55 à 60 pour 100. La part de la Grande-Bretagne est d'environ 20 pour 100. D'où il résulte que la situation économique, financière et politique des États-Unis et de la Grande-Bretagne influe considérablement sur notre commerce et l'état de nos affaires. Quand nos

affaires avec les États-Unis et le Royaume-Uni sont bonnes, notre commerce extérieur est florissant, même s'il perd, comme c'est le cas depuis la guerre, presque tous ses débouchés européens.

Où notre situation s'avère difficile, ce n'est pas lorsqu'il s'agit d'acheter ou de vendre en Grande-Bretagne et aux États-Unis, c'est lorsqu'il faut liquider les opérations commerciales entre le Canada et ces deux pays. Nos exportations seront-elles soldées par des importations d'or ou par le rapatriement de valeurs canadiennes si la Grande-Bretagne ne peut maintenir son marché d'exportation vers notre pays ? À défaut de tout cela, le Canada est-il en mesure de consentir des crédits à la Grande-Bretagne ? Tels sont, à l'heure actuelle, les problèmes à résoudre en ce qui a trait à notre commerce avec la Grande-Bretagne.

Qu'ils soient à long ou à court terme, ces crédits doivent être soldés tôt ou tard. Le moment des échéances venu, surgira le problème des dettes de guerre entre nations belligérantes ou nations alliées. Elles ne peuvent être payées que par des exportations. Le Royaume-Uni ne peut, non plus, faire autrement. Serons-nous en mesure d'accepter des importations massives venant des Îles Britanniques ? Surtout si notre pays est industrialisé à l'excès et si les Canadiens demandent un régime de protection douanière ?

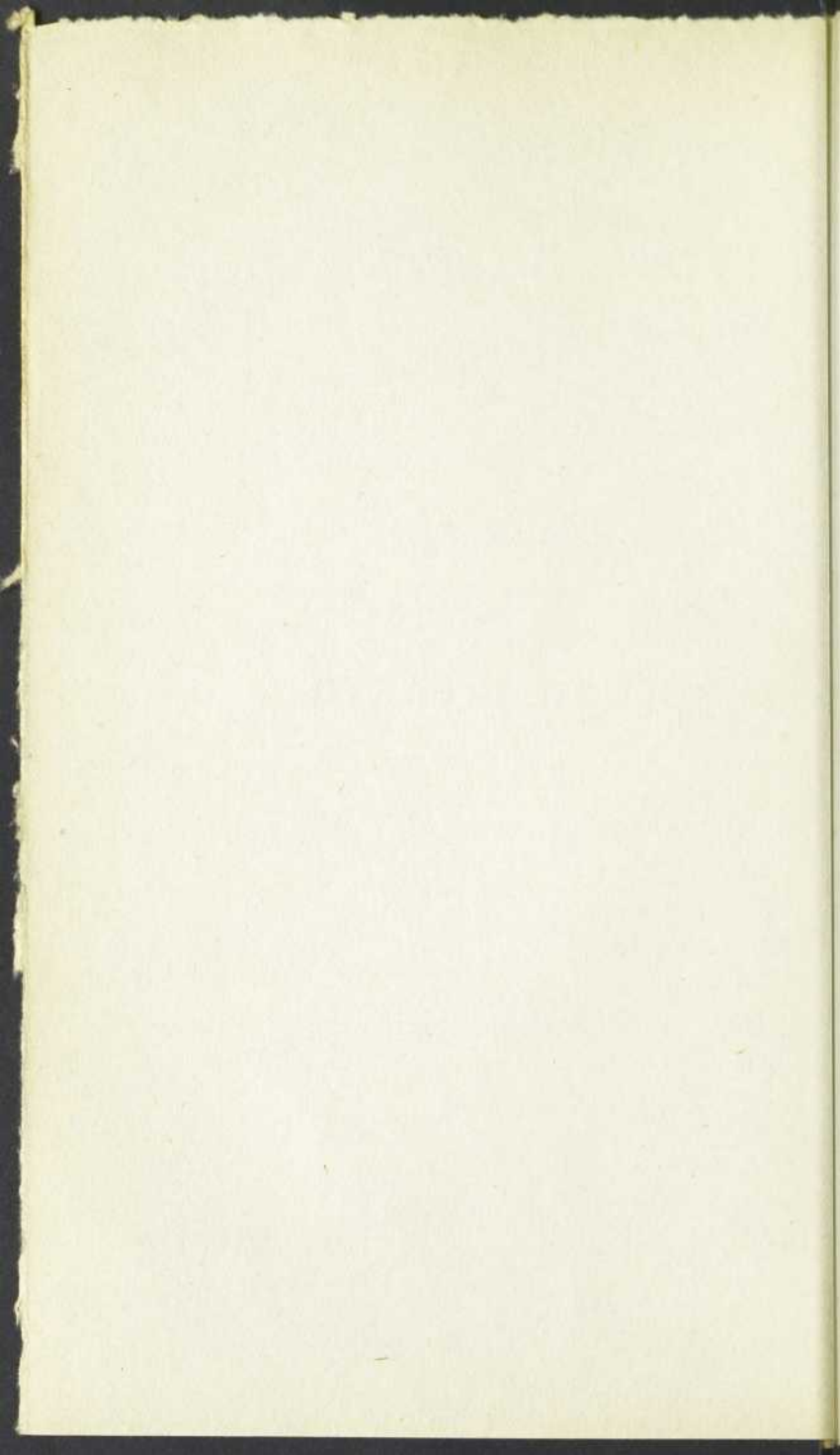
Le Canada, qui exporte vers la Grande-Bretagne plus qu'il ne le faisait avant la guerre, ne peut recouvrer ses créances qu'en augmentant ses importations. Cela devient d'autant plus difficile

que la production anglaise a grandement baissé en certains produits non essentiels que nous pourrions importer, même en ne tenant pas compte des risques actuels du transport maritime. D'autre part, le Canada pourrait diminuer ses exportations, ce qui n'est guère réalisable puisque notre alliée compte énormément sur notre production. Il reste au Canada la ressource de lui consentir des crédits.

Pour peu que les événements s'y prêtent, le Canada, pays traditionnellement débiteur, deviendra, après la guerre, un pays créancier, comme ce fut le cas des États-Unis après 1918. Cela entraîne des conséquences: le créancier doit permettre au débiteur de s'acquitter en exportations.

Notre commerce avec les États-Unis crée une situation exactement contraire à celle qui résulte de nos échanges avec la Grande-Bretagne. Comme nous achetons des Américains plus que nous ne leur vendons, il faut pourvoir au règlement de nos importations. En vertu de la Déclaration de Hyde-Park, le Canada bénéficie de la loi américaine du prêt-location lorsque les achats canadiens alimentent la production de guerre destinée au Royaume-Uni. Au contraire, lorsque ces importations sont destinées à notre propre consommation, le Canada doit pourvoir lui-même à liquider sa balance des comptes. Il ne peut le faire qu'en augmentant ses exportations vers les États-Unis. Nous verrons, au chapitre X de la deuxième partie, comment, avec l'aide américaine, nous avons résolu ce problème.

DEUXIÈME PARTIE



CHAPITRE PREMIER

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DE GUERRE *

Définition. — Prix, technique financière, politique commerciale. — Le Canada en 1914. — Finances publiques, impôts, emprunts, opérations de crédit. — Inflation. — Contrôle de la politique économique : prix, salaires, revenus, dividendes, profits, change, commerce extérieur, rationnement, priorités, primes à la production.

LA politique économique de guerre a pour but la mobilisation de toutes les ressources d'un pays afin d'équiper et de ravitailler ses armées de terre, d'air et de mer. Les exigences des guerres contemporaines comportent, en outre, une mobilisation totale de la population. Qu'un pareil effort se traduise par le service militaire obligatoire, par des sacrifices collectifs tels que le ration-

* OUVRAGES À CONSULTER : J. F. PARKINSON, *Canadian War Economics*, ouvrage en collaboration, University of Toronto Press, Toronto, 1941; A.-F.-W. PLUMPTRE, *Mobilizing Canada's Resources for War*, Macmillan, Toronto, 1941; B.-S. KEIRSTEAD, *Canada's Economic War Policy*, Dalhousie University Bulletins on Public Affairs, No. 11, Nelson & Sons, Toronto, 1941; John Maynard KEYNES, *How to Pay for the War*, Macmillan, Toronto, 1940; Th. Stefan POSSONY, *L'économie de la guerre totale*, Médicis, Paris, 1939; John W. DAFOE, *Canada fights*, ouvrage publié en collaboration, Saunders, Toronto, 1941; F.-H. BROWN, J.-D. GIBSON, A.-F. PLUMPTRE, *War Finance in Canada*, Canadian Institute of International Affairs, Contemporary Series, III fascicule, Ryerson Press, Toronto, 1940; C.-H. HERBERT, *Why War Savings?*, Canadian Institute of International Af-

nement des biens de consommation, des matières premières, une fiscalité de plus en plus lourde, l'épargne obligatoire, il n'y a à cela rien d'étonnant. Une telle politique se justifie par l'intérêt supérieur de la nation armée qui exige que les besoins d'ordre militaire aient priorité sur ceux de la consommation civile.

Une guerre moderne pose avant tout le problème de la production. Le mécanisme des prix et de la technique financière n'a plus qu'un rôle accessoire subordonné à la politique générale de la production afin que le ravitaillement des armées et des populations civiles ne soit pas compromis par l'inflation. Une politique de guerre est donc faite de l'ensemble des méthodes et des principes de l'économie dirigée. Voilà pourquoi les gouvernements démocratiques, pour faire la guerre aux États totalitaires ou collectivistes, doivent révolutionner leur régime économique. C'est ce qui est survenu aux États-Unis, en Grande-Bretagne et au Canada.

Un pays en guerre doit aussi remanier sa politique commerciale. Le commerce extérieur devient

faits, Contemporary Series, VII^o fascicule, Ryerson Press, Toronto, 1940; John MACCORMACK, *Canada: America's Problem*, Viking Press, New-York, 1940; Chester MARTIN, *Canada in Peace and War*, ouvrage publié en collaboration, Oxford University Press, Toronto, 1941; P.-C. ARMSTRONG, *A report on the economic situation and outlook at the close of 1940*, Montréal, 1941; Louis ROUGIER, *Les mystiques économiques*, Librairie de Médicis, Paris, 1938; V.-G. PIERSON, Ludwig VON MISES, Georg HALM, Enrico BARONE, *L'économie dirigée en régime collectiviste*, Médicis, Paris, 1939; William Lyon Mackenzie KING, *Le Canada et la guerre*, Valiquette, Montréal, s.d.; Vincent BROUSSEAU, *Ottawa regarde vers Washington*, Montréal, 1942.

un instrument de la politique générale. Les échanges avec l'étranger sont l'objet de réglementations rigoureuses afin de ménager un apport considérable de devises étrangères qui aideront à solder les importations d'armements, de matières premières et de machines-outils.

Les guerres contemporaines s'engagent sur tous les fronts, à l'arrière comme sur le champ de bataille. Elles ont des répercussions, inconnues aux siècles précédents, sur les finances publiques, l'évolution des régimes politiques et l'organisation économique et sociale. On prévoit qu'à la fin de l'exercice courant de 1943-44, le Canada aura affecté à la guerre environ 12,400,000,000 de dollars. On arrête le plafond possible de nos dépenses militaires au niveau de quatre milliards et demi annuellement, soit l'équivalent de plus de la moitié du revenu national ou de la production totale du pays.¹

Depuis les débuts du XXe siècle, les guerres passent au premier plan des finances publiques et de l'activité économique des grandes nations. La Grande-Bretagne, à elle seule, de 1915 à 1920, a plus que doublé les dépenses militaires qu'elle fit au cours des deux siècles qui suivirent le traité d'Utrecht. Pourtant, elle a participé de 1713 à 1914 à environ huit guerres d'importance.

En 1914, l'impréparation du Canada était encore plus prononcée qu'en 1939; la population cana-

¹ Voir les *Pages documentaires*, p. 5, quatorzième fascicule. (Commission de l'Information en temps de guerre, Ottawa).

dienne était d'environ 8,000,000 et le budget de la Défense nationale ne dépassait guère \$10,000,000, alors que nos dépenses sont actuellement de \$13,000,000 par jour. Le revenu national était d'environ \$2,640,000,000. Actuellement, il est d'environ \$8,000,000,000 et on estime que le plafond sera probablement atteint avec \$9,000,000,000. Quant au niveau des prix, il était d'environ 20 pour 100 moins élevé qu'en août 1939.

En 1914, encore, on ne constatait pas, comme en 1939, une concentration industrielle aussi poussée. Nos exportations étaient alors de \$455,000,000, dont la moitié allait à la Grande-Bretagne, 40 pour 100 environ aux États-Unis et le reste, aux autres pays. Nos importations étaient de \$618,000,000, dont le cinquième venait de Grande-Bretagne, et les trois cinquièmes des États-Unis. Nous vendions donc plus à la Grande-Bretagne que nous n'achetions d'elle.

Avec une population de près de 8,000,000 d'habitants, le Canada avait, en 1914, un budget de recettes fiscales d'environ \$127,478,000. Les provinces et les 23 principales villes du pays dépensaient moins de \$85,000,000.

La dette nette du Dominion s'élevait à \$335,996,850, celle des provinces à \$156,406,632, celles des 23 villes les plus importantes à \$371,780,000. L'endettement total du pays n'atteignait pas le milliard.

Quant au marché des capitaux, la Grande-Bretagne détenait — ce qui est normal dans un

pays neuf comme le Canada de 1914 — la partie la plus considérable de la dette fédérale, provinciale et municipale; les États-Unis avaient surtout dirigé leurs capitaux vers nos industries et nos entreprises minières.

Le Canada n'avait pas de banque centrale. De 1914 à 1920 et jusqu'en 1939, le *gold standard* fonctionna de façon normale. La presque totalité de la valeur au pair de notre monnaie était gagée sur l'or, jusqu'à concurrence de 95 ou 98 pour 100. Le gouvernement fédéral avait une encaisse-or de \$90,000,000 contre une émission de \$25,000,000 et \$90,000,000 respectivement, en petites et grosses coupures. Ces dernières servaient aux banques pour leurs opérations de compensation. Il faut ajouter à cette circulation monétaire fédérale celle des banques canadiennes, soit environ \$100,000,000 en titres de \$5 et plus, ayant pour couverture \$90,000,000 de billets fédéraux et \$50,000,000 en espèces, soit une couverture totale de \$140,000,000 pour une émission de \$100,000,000. Le dollar canadien était donc une monnaie véritablement gagée sur l'or, pour presque toute la valeur au pair des billets en circulation.

En 1914, le capital était rare, car le pays était infiniment moins développé qu'il ne l'est aujourd'hui. Le taux d'intérêt était aussi plus élevé à cause de cette rareté; il variait de 4 à 5 pour 100. Le gouvernement fédéral, en outre, n'avait pas faculté d'intervenir dans la fixation du taux des intérêts comme il peut le faire maintenant par

l'entremise de la Banque du Canada. Comme en 1939, il fallut :

1. Mobiliser les ressources économiques de la nation ;
2. Trouver le capital nécessaire à la création de nouvelles entreprises ;
3. Augmenter la production des industries qui travaillaient pour la guerre ;
4. Diminuer la consommation des objets non essentiels pour accroître les réserves affectées aux armées ;
5. Augmenter le rendement du commerce extérieur, ce qui était beaucoup plus facile que maintenant, notre pays ayant perdu, depuis 1939, ses débouchés européens.

Notre politique de guerre, par rapport à 1914, est différente maintenant par son importance et ses méthodes. C'est surtout le rôle de l'État qui est devenu primordial par le régime général de l'économie planifiée, non seulement dans le domaine national, mais aussi dans l'ordre international.²

Il n'est que partiellement exact, de nos jours, de dire que l'argent est le nerf de la guerre. Ce n'est pas l'argent ou l'or qui assure la victoire. Ne seront pas nécessairement vainqueurs les pays qui auront les plus gros budgets de dépenses militaires. Ce seront ceux dont la production sera la plus intense et la mieux organisée. Techniquement, le Japon et

² Voir F.-H. BROWN et autres, *op. cit.*, pp. 1-35.

l'Allemagne sont des pays banqueroutiers et, cependant, leur production de matériel de guerre est énorme et les Nations-Unies qui ont à leur disposition des ressources supérieures à celles des pays axistes, ont dû faire des efforts gigantesques pour rattrapper et dépasser la production de l'ennemi. La guerre actuelle est une guerre de production et de technique. La monnaie et les finances, dont le rôle était traditionnellement primordial, ne passent qu'au second plan. C'est par une organisation financière qui n'a rien de l'orthodoxie du passé que les belligérants orientent, dirigent et soutiennent leurs industries. Les finances publiques sont devenues un moyen; elles ne sont plus une fin.

L'État, par sa politique économique et financière, doit donc se proposer les objectifs suivants : a) une production maxima d'armements, de munitions, de denrées par l'utilisation de toutes les ressources de capitaux, de main-d'œuvre, de matières premières, d'équipement industriel, d'organisation technique et de production agricole; b) la lutte contre l'inflation en fixant les prix et les salaires et en rationnant les objets les plus nécessaires à la vie pour en assurer une répartition plus équitable et libérer des capitaux et de la main-d'œuvre afin d'augmenter la production de guerre.

Il résulte de tout cela une diversion formidable du revenu national et des réserves de capital. Cette diversion est faite par l'impôt et l'emprunt, volontaire ou obligatoire. Il s'ensuit que la consommation civile doit être réduite dans une large mesure.

Au début, le seul jeu de l'offre et de la demande suffisait à augmenter la production générale. En septembre 1939, une proportion infime de la main-d'œuvre et du revenu de la nation était affectée aux industries de guerre. Épargnes, capitaux et main-d'œuvre se dirigeaient d'eux-mêmes vers la production. L'indice des prix et le coût de la vie, deux facteurs reliés l'un à l'autre, montèrent progressivement par suite de la concurrence que se faisaient entre eux l'État et les particuliers pour l'utilisation rapide des réserves inemployées de capitaux et de main-d'œuvre. Les divers organismes du début, tels que le *War Supply Board* et le *Wartime Prices and Trade Board* n'eurent d'abord comme objectif que d'utiliser au maximum, en vue des besoins de la guerre, le libre concours des forces productives de la nation.

Survinrent les terribles événements de juin 1940. Alors, les choses changèrent. En effet, l'effondrement militaire de la France et la mainmise d'Hitler sur l'Europe coupaient à la Grande-Bretagne ses communications vitales avec les pays scandinaves. Le Royaume-Uni dut procéder, sans délai, à organiser le ravitaillement des civils et des soldats et à mettre toutes ses industries sur un véritable pied de guerre.

C'est à cette époque que la Grande-Bretagne fit un appel pressant à l'hémisphère occidental, surtout aux États-Unis et au Canada. Les Américains attendirent encore un an et demi avant de mobiliser leurs industries de guerre. Le Canada, à

qui on n'avait pas facilité jusque là l'aménagement d'une industrie lourde, eut à passer rapidement de l'état de pays producteur de matières premières à celui de grand pays industriel. En l'espace de quelques mois, il lui fallut accomplir une véritable révolution, s'engager plus avant, mobiliser toutes ses disponibilités de capitaux et de main-d'œuvre, faire appel aux États-Unis pour les fers, les aciers, les machines-outils et la technique dont nous manquions. Depuis, notre pays est devenu un immense chantier qui produit des quantités de plus en plus importantes de denrées, de produits chimiques, d'explosifs, d'instruments de précision, d'outils, de machines, de moteurs, d'avions, de bateaux, de mitrailleuses, de canons, de tanks, etc. Nous nous engageons à fond dans le domaine des productions industrielles spécialisées en même temps que nous tentons d'utiliser, au plus haut point, nos ressources de matières premières et de produits agricoles. Cette révolution déclenchée au cours de l'été 1940 a encore été accentuée, en décembre 1941, par l'attaque contre Pearl-Harbor. Les budgets de 1942-43 et de 1943-44 nous indiquent, on ne peut plus clairement, que notre pays est disposé à utiliser jusqu'à la dernière réserve de capital, de main-d'œuvre et de technique au détriment de la consommation civile.

L'impôt est l'instrument normal des finances publiques. Il est essentiellement un prélèvement opéré sur le revenu de la nation. Il est donc de première importance qu'un bon impôt, direct ou indi-

rect, ait au moins deux qualités : a) qu'il soit proportionnellement égal, compte tenu des facultés des contribuables ; b) qu'il pourvoie à l'équipement et au ravitaillement des armées par une réduction de la consommation civile, afin de diriger vers les industries de guerre autant de forces productives que possible représentées par de la main-d'œuvre, de l'outillage, du capital et des matières premières. Pour ne pas réduire outre mesure la consommation civile, il importe d'augmenter au plus haut point la production du pays, surtout dans les secteurs industriels qui travaillent, directement ou indirectement, pour la guerre.

L'impôt atteint rapidement des limites qu'il ne peut dépasser sans qu'en soit affectée la production elle-même. Le fisc, en effet, doit laisser intactes certaines proportions définies du revenu national affectées à l'entretien et à l'amélioration du capital d'exploitation destiné à la guerre ou à la consommation civile. Si une nation organise uniquement son économie militaire sur ses réserves de capital, elle compromet gravement les chances de la reconstruction de l'après-guerre.

L'objectif primordial, pour obtenir le rendement maximum de l'impôt, est d'augmenter le revenu de la nation. Pareille politique n'est possible que par l'augmentation de la production destinée aux armées nationales et alliées ou à la consommation civile.

L'impôt, qui a pour but principal de réduire la consommation civile pour les fins de la guerre, doit

frapper tous les revenus, les gros comme les petits. En effet, s'il n'affectait que les revenus à partir, disons, de \$3,500 par année, la politique économique de guerre d'un pays serait têt vouée à l'insuccès puisque l'État aurait à faire face, sur les marchés de toute nature, à la concurrence importante des civils qui gagnent de \$600 à \$3,500 par an. C'est entre ces limites, en effet, que se trouve le pouvoir d'achat le plus considérable de la nation. Ne frapper que les revenus les plus élevés, c'est-à-dire du plus petit nombre, ne restreindrait d'aucune façon la consommation civile.

Où l'impôt prend nettement son caractère de restriction à la consommation, c'est lorsqu'il est prélevé directement, lors de la vente des produits les plus généralement répandus dans le public, tels que les cigarettes, les alcools, les chocolats, les radios. Dans le cas de rareté des produits imposés, une répartition équitable ne peut être assurée, entre riches et pauvres, que par l'application d'une politique de rationnement.

L'emprunt est une autre forme de prélèvement effectué sur le revenu national. Il complète le régime fiscal et pourvoit aux mêmes fins de direction et d'orientation des industries par la réduction de la consommation civile. Théoriquement, emprunts publics et impôts devraient être répartis dans la nation suivant les mêmes principes, c'est-à-dire suivant les ressources de chaque contribuable.

La dette publique, en fait, n'a rien à voir avec le coût de la guerre. Tout au plus exprime-t-elle

la répartition des créances contre l'État. Elle consiste essentiellement en une promesse de rembourser un capital donné à une échéance plus ou moins lointaine et de servir des intérêts fixes jusqu'à la liquidation de la créance. Les détenteurs des titres d'État sont donc normalement assurés d'un revenu fixe qu'il faudra prélever, après le conflit, sous forme d'impôts sur l'ensemble du revenu national. Une répartition des emprunts dans les seules classes aisées et riches peut provoquer des revendications de la part des moins fortunés qui, après la guerre seront obligés d'accepter des prélèvements sur leurs revenus pour assurer le service de la dette.³ Faute d'une répartition proportionnelle des emprunts, les gouvernements, sous la pression de l'opinion publique, se verront peut-être dans l'obligation plus tard de répudier directement leurs dettes ou de le faire indirectement par l'inflation ou la dévaluation monétaire, comme ce fut le cas en plusieurs pays européens, entre les années 1918 et 1939.

Inflation et dévaluation sont à la fois des causes et des effets. Elles sont causes de désorganisation de la structure économique et résultent, aussi, d'agitations sociales et de luttes de classes, toutes choses qu'il importe d'éviter, surtout au cours des périodes de reconstruction qui suivent les guerres d'envergure.

³ C'est, sans doute, pour répartir les emprunts proportionnellement aux facultés de tous les contribuables que le Comité national des finances de guerre a lancé, dans le public, de nombreuses campagnes de souscriptions.

Il ne faut pas donner aux ouvriers, aux cultivateurs et aux classes moyennes l'impression qu'ils consentent tous les sacrifices et que seules profitent de la misère des temps les classes aisées et les grandes institutions financières, industrielles ou commerciales qui ont placé leurs capitaux disponibles dans les titres d'État pour en retirer, la paix venue, des revenus substantiels pendant de longues années à venir.

Si l'on songe que les emprunts défraient environ la moitié du coût de la guerre, on constate rapidement que ce problème de la répartition équitable des emprunts d'État a une importance de premier plan. Nos dépenses excédant 4 milliards par an, les emprunts publics y peuvent avoir leur part dans la proportion de 50 pour 100. Moins d'un milliard et demi peut être souscrit par les sociétés et les contribuables des classes aisées. Quant aux contribuables de la classe moyenne, ouvrière et agricole, ils peuvent souscrire bon an mal an quelque \$700,000,000.⁴

Comment répartir les emprunts publics sur l'ensemble de la population ? Par des campagnes d'achat de certificats d'épargne de guerre ou par des emprunts obligatoires. Le gouvernement fédéral a adopté les deux systèmes. Le budget de l'exercice 1942-43 comporte une application timide du

⁴ Voici les chiffres respectifs des quatrième et cinquième emprunts : 1,309,317,300 et 1,337,887,850 de dollars. À cela, il faut ajouter les épargnes imposées par le fisc, les achats de timbres de guerre, les emprunts à court terme, le total des emprunts antérieurs qui se chiffrent par environ 3 milliards.

principe de l'épargne obligatoire. Si la guerre se prolonge, peut-être connaissons-nous des entreprises encore plus hardies dans le même domaine. Ce genre d'épargne permet, non seulement d'intensifier la production et de réduire la consommation civile, mais aussi de préparer la période de reconstruction de l'après-guerre. En effet, si on se place à ce dernier point de vue, les détenteurs de fonds d'État auront, de cette façon, des réserves de capital et de crédit qui seront d'une utilité exceptionnelle à l'époque inévitable de la transition. C'est à même ces réserves de capital que la classe ouvrière assurera sa sécurité matérielle pendant les premiers mois qui suivront la paix.

De nombreuses recommandations ont été faites pour répartir le fardeau commun aussi équitablement que possible. Pour compenser l'ouvrier de ses sacrifices (impôts, longues heures de travail, restrictions de toute sorte), on suggère parfois de créer des primes d'encouragement à la production intensive sous forme de coupons ou titres donnant droit à des achats plus abondants de nourriture pour leur famille. En plus de constituer une aide appréciable à l'agriculture canadienne, ce système ferait disparaître, dans une certaine mesure, le fléau de la sous-alimentation des classes ouvrières. Le boni de vie chère pourrait être avantageusement remplacé par l'obligation, imposée au patron et au salarié, d'acheter des certificats ou titres émis par l'État et uniquement échangeables contre des pro-

duits de première nécessité, tels que le lait, la viande, le pain ou les légumes.

D'autres primes d'encouragement à la production pourraient être offertes sous formes d'attestations donnant droit à l'ouvrier à un congé payé, à des billets d'excursions en chemin de fer, à des programmes d'organisation rationnelle des loisirs, à des examens médicaux, à des services d'hospitalisation. De tels programmes ne sauraient contribuer qu'à rehausser le moral des classes ouvrières en général et à leur donner leur juste part des bienfaits réels de notre organisation sociale. Un pareil régime serait, en temps de paix, comme en temps de guerre, celui de la liberté orientée et surveillée avec la collaboration imposée par l'État aux patrons et aux ouvriers. C'est seulement par cette collaboration du capital et du travail que se peut maintenir, dans les sociétés modernes, l'unité indéfectible d'un pays dont la base repose sur l'égalité proportionnelle de tous les citoyens dans le sacrifice et la répartition des bienfaits de l'organisation économique et sociale.

À l'impôt et à l'emprunt s'ajoutent, comme instruments de la technique financière, les opérations de crédit et le financement direct par l'État d'un certain nombre d'entreprises.

Les opérations de crédit affectées aux industries de guerre consistent, surtout, en ce que l'État achète sur le marché libre (*open market*) par l'entremise d'une banque centrale (la Banque du Canada) les valeurs mobilières les plus sûres. Contre

ces valeurs, l'État émet, dans une proportion définie, une certaine quantité de monnaie qui a pour fins de régler les dépenses de guerre.

Cette monnaie nouvelle s'en va aux banques et ces dernières, ayant un excédent d'épargne, augmentent leurs facilités de crédit ou d'escompte.

L'État peut effectuer des prélèvements à même cette augmentation de crédit en s'adressant aux banques pour négocier ses emprunts de guerre. C'est ce qui est arrivé en octobre 1939. En outre, le gouvernement peut emprunter du public dont la réserve monétaire a augmenté par suite de l'expansion générale du crédit bancaire.

Cette méthode de crédit est très bonne, surtout au début d'une guerre, dans un pays où les affaires ont besoin d'être stimulées, comme c'était le cas chez nous à l'automne de 1939. Mais poussée trop loin, elle devient dangereuse et provoque l'inflation.

L'État peut encore emprunter directement des institutions bancaires sans se donner la peine d'adresser des appels constants au grand public. Pourquoi notre pays et les États-Unis ne se sont-ils pas encore engagés dans cette voie ? C'est que pareille opération financière a pour effet de créer artificiellement des masses considérables de moyens de paiement qui s'ajoutent à ceux qui sont déjà en circulation. Les instruments monétaires, billets de banque, traites, etc. étant plus abondants, l'inflation s'installe solidement dans la place et finit bientôt par prendre des proportions catastrophiques.

Pour réduire efficacement le pouvoir d'acquisition du public, l'État ne doit pas créer de la monnaie ou du crédit mais, bien au contraire, rafler à mesure, par l'emprunt ou l'impôt, toute augmentation de pouvoir d'achat résultant toujours, comme il est normal, d'une augmentation de la production.

Le revenu national ayant presque doublé depuis septembre 1939, les impôts et le volume des emprunts ont sans cesse augmenté au point que, maintenant, la moitié environ du revenu des Canadiens est affectée à la poursuite de la guerre.

L'INFLATION ⁵

En quoi consiste cette inflation que les États, qui n'ont pas oublié les leçons de l'entre-deux-guerres, tentent d'éviter par tous les moyens ? Elle résulte d'une circulation monétaire et fiduciaire disproportionnée à l'activité économique d'un pays. La monnaie étant dévaluée, les prix et les salaires montent progressivement et cherchent, en vain, un niveau d'équilibre jamais atteint. Ces hausses successives, parfois fort rapides, finissent par causer un appauvrissement général.

En quoi l'inflation peut-elle être cause d'appauvrissement général ? Il tombe sous le sens que ceux qui sont le plus durement touchés sont les créanciers. Or, tout le monde est plus ou moins créancier ou débiteur. Les bénéficiaires de revenus

⁵ Voir le volume IV, *Encyclopedia of Social Sciences*, *op. cit.*

fixes, de quelque origine que ce soit, voient leur pouvoir d'acquisition diminuer dans la même mesure que l'inflation se prononce. Les salariés, les bénéficiaires de contrats d'assurances sociales, tout comme d'ailleurs les détenteurs d'assurances en général, reçoivent des dollars dépréciés dont le pouvoir d'acquisition est moindre. Chacun tente, le plus rapidement possible, de convertir ses dollars en des valeurs réelles dont le prix est susceptible de changer à tout instant. C'est, sous l'impulsion inflationniste, une course folle à l'achat de tous les biens, à tel point que la structure économique d'un pays, sa production, ses échanges, en sortent complètement bouleversés et paralysés. C'est le signe du « chacun pour soi ». En temps de guerre et de mobilisation des biens, laisser se développer l'inflation librement équivaut à paralyser la production industrielle et agricole sous l'effet d'une surenchère constante des prix. Chaque contribuable devient un concurrent continu de l'État pour l'achat de produits ouvrés et de matières premières. L'État lui-même, créancier de l'impôt, se voit aussi victime de l'inflation en ce sens que ses rentrées, représentées par de la monnaie, perdent continuellement de leur pouvoir d'acquisition. Quand les revenus monétaires et réels de la nation diminuent, un pays s'achemine rapidement vers la misère et la révolution sociale.

Le plus grand mal de l'inflation réside surtout dans la répartition inégale, à tous les paliers, des revenus de la nation. En effet, les prix ne s'élèvent

pas d'un jour à l'autre suivant un rythme constant. Les prix de certaines marchandises ou de certains services sont plus lents que d'autres à monter. Des individus s'enrichissent tandis que d'autres s'appauvrissent. Si quelques classes sociales peuvent, à un moment donné, profiter de ces écarts inévitables, il en résulte, dans l'ensemble, un appauvrissement général avec son cortège habituel de troubles politiques et sociaux. Il n'est pas besoin d'insister davantage sur ces questions depuis que tout le monde sait à quoi s'en tenir sur les expériences de l'Europe au cours de la période de l'entre-deux-guerres.

Comment éviter l'inflation ? Par l'épargne obligatoire, la fixation générale des prix et des salaires, par le contrôle du change étranger, par la limitation des profits, des dividendes et des revenus. Bref, par la suspension momentanée du mécanisme des prix et des salaires. Une politique de contrôle des prix trouve en effet son complément indispensable dans une politique de rationnement dont les objectifs sont les suivants :

1. Éviter l'accaparement ;
2. Répartir équitablement les biens de consommation ;
3. Restreindre la consommation pour libérer des forces productives, capitaux, main-d'oeuvre, matières premières, qui seraient affectés utilement aux industries de guerre.

Tout comme les salaires et les prix, les taux du loyer de l'argent doivent être déterminés. Le gou-

vernement canadien a une politique définie en ce domaine.⁶

De septembre 1939 à novembre 1941, les taux d'intérêt, au Canada, ont été de beaucoup plus bas qu'au cours de la dernière guerre; c'est donc que la politique financière de la Banque centrale et du gouvernement a été différente à cet égard.

Le service des intérêts, qui était en 1938 de \$132,000,000, passera vraisemblablement en 1944 aux environs de \$200,000,000. Il ressort nettement de la politique financière du gouvernement qu'elle a pour objectif d'éviter un taux d'intérêt élevé, ce qui va de pair avec la préoccupation constante des autorités fédérales de parer à l'inflation. Cette politique a réussi jusqu'à date; tout dépend de la confiance du public dans la direction financière de notre pays. Il y a lieu, d'autre part, d'orienter la politique d'escompte des banques canadiennes de manière à maintenir ce taux et à éliminer autant que possible la concurrence entre ceux, très nombreux, y compris l'État, qui sont à la recherche de crédits.

Ce grave problème de l'inflation n'est pas uniquement national. Si un groupe de pays alliés alignent leurs économies respectives pour fins de production, de répartition de matières premières, de produits manufacturés et de denrées de consommation, ils doivent aussi, sous peine de courir

⁶ Le lecteur trouvera un bon exposé de la technique financière canadienne dans F. H. BROWN et autres, *War Finance in Canada*, *op. cit.*, pp. 36-110.

au désastre, synchroniser leur politique des prix. C'est ce que font à l'heure actuelle les États-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada, qui constituent à eux seuls, pour toutes fins pratiques, une immense aire économique fermée.

Est-il possible au Canada, par exemple, de prévenir une augmentation ou une hausse des prix canadiens, à un niveau donné, si les prix sont plus élevés aux États-Unis et en Grande-Bretagne? En d'autres termes, s'il y a inflation aux États-Unis est-il possible au Canada de l'éviter? Temporairement, oui, par le contrôle de la monnaie. Elle l'a été, encore, jusqu'à maintenant, par l'institution du contrôle des changes, qui a pour but de dévaluer la monnaie canadienne par rapport aux autres monnaies et de maintenir les prix d'exportation et d'importation à un niveau aussi bas que possible.

Pour assurer une collaboration économique dans le cadre d'un groupe de pays, il est d'absolue nécessité que les prix internationaux soient alignés à un niveau convenu susceptible de ne pas détraquer la structure économique des nations intéressées. Les États-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada appliquent, entre eux et chez eux, dans la mesure du possible, une politique qui a pour objectif de maintenir les prix internationaux à un niveau aussi bas que possible. De cette façon, on a réussi jusqu'à maintenant à éviter le danger de l'inflation.

Bref, l'inflation, qui soulève des problèmes de

collaboration internationale, influe, en outre, sur la production, la consommation, les revenus, les finances publiques et privées. On ne peut l'éviter que par des contrôles rigoureux et difficiles qui suspendent le fonctionnement des prix libres. Ces contrôles sont les suivants:

a) la fixation des prix, des salaires, des revenus, des dividendes et des profits;

b) le contrôle du change et du commerce extérieur;

c) le rationnement des matières premières et des biens de consommation;

d) les réglementations nombreuses, telles que les systèmes de priorités aux commandes de guerre, les primes à la production de certaines denrées, etc.

Toutes ces méthodes appliquées au Canada et dont nous examinerons le fonctionnement plus loin se ramènent en dernière analyse, à un problème fiscal. Elles se rattachent intimement à la production nationale de laquelle dépendent les revenus nationaux qui servent à déterminer la limite des impôts et des emprunts publics.

CHAPITRE II

PRODUCTION ET CONSOMMATION

Reconstitution du capital. — Accroissement de l'activité économique. — Réduction de la consommation civile. — Prélèvement sur les réserves de capital.¹

LA politique économique de guerre doit maintenir à un niveau aussi normal que possible la production et la consommation du temps de paix tout en satisfaisant aux exigences économiques, financières et militaires, de la guerre.

Il faut pourvoir à la reconstitution du capital pour maintenir les industries existantes et en créer de nouvelles. Si un pays n'y songe pas, il consomme son capital, il s'appauvrit à tel point qu'il s'achemine vers une crise difficile au cours de la période de reconstruction et de rajustement de l'après-guerre.

Quelles sont les sources auxquelles l'État peut puiser pour alimenter sa production de guerre ? D'abord, l'accroissement de l'activité économique générale; ensuite, la réduction de la consommation civile; enfin, le prélèvement sur la réserve normale de capital d'un pays.

¹ Voir John Maynard KEYNES, *op. cit.*, pp. 1-74. Cet ouvrage expose clairement les problèmes d'adaptation d'un régime démocratique aux nécessités de l'économie militaire.

ACCROISSEMENT DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

Au début surtout, un pays utilise son capital oisif. Ce fut le cas du Canada et des autres pays dont les nombreuses usines fermées représentaient un capital important: elles sont ouvertes depuis le début des hostilités.

L'État pourvoit en outre à l'emploi de toute la main-d'œuvre disponible jusqu'à ce que le chômage disparaisse. Il augmente les heures de travail et prévient les grèves; il encourage le perfectionnement de la technique industrielle afin d'économiser de la main-d'œuvre. Le machinisme, les inventions, les méthodes scientifiques de la production prennent d'habitude un essor considérable au cours d'une guerre.

RÉDUCTION DE LA CONSOMMATION CIVILE

On y arrive par la réduction de la consommation des biens non essentiels à la guerre: appareils de T.S.F., automobiles, etc. L'État peut restreindre aussi l'utilisation des capitaux affectés à la construction de nouvelles maisons et de nouvelles usines. Cette politique intervient habituellement quand l'industrie d'un pays a atteint son plein rendement. Ce sont, bien entendu, les fabrications étrangères à la poursuite de la guerre qui sont le plus sérieusement affectées. Une réduction de la consommation est utile aussi pour venir en aide à un pays allié. De ce fait, le rationnement et les systèmes de priorités finissent par

prendre un caractère international. On les retrouve, à peu près identiques, dans tous les pays.

Quels sont les effets d'une telle réduction de la consommation ? Dans les industries de produits non essentiels à la guerre, on constate immédiatement une disponibilité accrue de main-d'œuvre et, par suite, de capital. C'est autant que les industries de guerre peuvent utiliser. L'efficacité de cette politique est d'autant plus grande que le niveau de vie d'un pays est plus élevé. C'est donc dire qu'aux États-Unis et au Canada nous pourrions nous imposer des sacrifices plus étendus que dans tous les pays d'Europe. L'Allemagne, par exemple, n'affecte-t-elle pas à la guerre environ 70 pour 100 de son revenu national ?

PRÉLÈVEMENT SUR LA RÉSERVE NORMALE DE CAPITAL

Un pays, comme une entreprise, doit ajouter chaque année à son compte-capital. Il construit des routes, des habitations, des usines, des écoles, etc. Autrement, il reste à l'état stationnaire et s'appauvrit. En temps de guerre, ces dépenses de capital peuvent être reportées à plus tard. Il en est de même lorsqu'il s'agit de reconstituer des biens de production, détruits ou consommés.

Un pays peut enfin disposer des valeurs étrangères que détiennent ses nationaux. C'est ce que font, tout particulièrement, la Grande-Bretagne et le Canada qui utilisent au maximum les créan-

ces qu'ils peuvent avoir sur l'étranger pour liquider leur endettement vis-à-vis des États-Unis.

L'effort de guerre d'un pays est donc en rapport direct avec: *a)* sa production; *b)* sa consommation; *c)* sa politique de contrôle des prix pour éviter l'inflation; *d)* l'orientation des placements de ses capitaux par l'emprunt volontaire ou forcé; *e)* sa politique de prélèvement sur les capitaux et *f)* sa politique d'échange avec les pays étrangers.

CHAPITRE III

LE BUDGET DE L'EXERCICE 1942-43

Budget de l'exercice 1942-1943. — Etablissement des recettes et des dépenses. — Revenu national. — Finances publiques et inflation. — Faits saillants du budget de 1943-44.

LES prévisions budgétaires comportent l'évaluation du revenu national pour l'exercice en cours. On met en regard les besoins financiers résultant de la guerre et la nécessité de maintenir les services essentiels de l'administration du temps de paix. Un certain nombre de principes, aussi fixes que possible, servent de base à l'établissement d'un budget courant. Une saine technique financière relève de la politique économique générale et dépend de nombreux facteurs qui exercent tous une influence les uns sur les autres. Les états de recettes et de dépenses, leur combinaison dans un budget font ressortir les grandes lignes de la politique économique du gouvernement. Ceci est particulièrement vrai du budget de l'exercice 1942-43. Ses auteurs ont tenu compte, dans la mesure du possible, de l'interdépendance des facteurs de la production agricole et industrielle, des échanges, de l'embauchage, du revenu national, des impôts et, enfin, du commerce extérieur, du change étranger et des problèmes de collaboration économique internationale nés de la guerre.

On a sans doute tablé pour cet exercice sur une augmentation de la production nationale et, par tant, du revenu de la nation canadienne. Jusqu'à quel point ira cette augmentation de la production et des revenus, personne ne le peut établir de façon précise. En effet, les bases d'estimation du revenu national sont plus ou moins précises. Nous avons à notre disposition des études bien faites en cette matière, celles du Bureau fédéral de la Statistique, de la Banque de la Nouvelle-Écosse et des enquêteurs de la Commission Rowell-Sirois. Les conclusions de ces études concordent à quelques millions près. Pour l'année 1940, ces chiffres sont les suivants:

	(1940)
Commission Sirois	\$4,594,000,000
Bureau de la Statistique	4,784,000,000
Banque de la Nlle-Écosse	4,950,000,000

Si l'on admet l'opinion généralement répandue que notre revenu national a été sous-évalué, ce sont les chiffres de la Banque de la Nouvelle-Écosse qui se rapprocheraient le plus de la réalité. Le chiffre généralement admis pour l'année 1942 est celui de 7,125 millions de dollars, soit une augmentation, par rapport à l'année 1940, de 2,175 millions de dollars. Il est difficile d'imaginer que notre revenu national ait augmenté autant en l'espace de deux ans. Il faut donc que les chiffres de 1940 soient en deça de la réalité. Et encore cette estimation de 7,125 millions n'est pas exacte d'après certains calculs qui placent le revenu ac-

tuel des Canadiens aux environs de 9 milliards de dollars. (*Voir l'appendice, page 311.*)

Quoi qu'il en soit de ces estimations, qui n'ont rien de défini, les auteurs du budget de 1942-43 n'ont tablé sur aucun changement radical dans la structure économique canadienne, sauf qu'ils ont prévu une augmentation notable de la production générale, une révision nécessaire de l'embauchage, un appui constant de la part des États-Unis pour nous permettre de soutenir notre effort de guerre, et de porter nos effectifs militaires aux environs de 700,000 hommes.

Il apparaît clairement que le gouvernement canadien a toujours le même souci d'éviter l'inflation par la continuation de sa politique d'augmentation progressive des impôts et des emprunts. C'est par ces prélèvements de plus en plus considérables sur les revenus monétaires que l'État espère réduire au strict nécessaire les disponibilités de pouvoir d'achat et orienter de la sorte vers les industries de guerre le plus possible de forces productives et de main-d'œuvre.

Il n'y a pas lieu de s'étonner outre mesure de l'augmentation des impôts et des emprunts si l'on songe que notre population, par rapport à 1914, a augmenté d'environ 40 pour 100, que le capital placé dans les industries, les dépôts en banque, la production de l'or, les disponibilités d'énergie électrique, la production de l'agriculture et des industries extractives en général ont augmenté dans des

proportions qui varient, selon les cas, de 50 à 900 pour 100 environ.¹

Et encore, ces évaluations et ces comparaisons doivent être constamment révisées depuis la guerre. Notre production agricole a atteint un niveau auquel personne n'aurait jamais osé rêver. Notre outillage industriel a pris des proportions telles qu'il nous permet de fabriquer quantité de produits dont la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne et les États-Unis avaient la production presque exclusive. Cette transformation profonde de la structure économique canadienne, si elle a d'heureuses répercussions sur l'augmentation du revenu national, posera aussi, pour l'après-guerre, des problèmes complexes auxquels il faudra trouver une solution.

Il reste toutefois que l'augmentation des impôts, des dépenses de guerre, de notre aide financière à la Grande-Bretagne est de beaucoup plus forte que ne l'est celle de la production et du revenu de la nation. Les Canadiens qui, jusqu'à la fin de 1943, n'avaient guère sérieusement réduit leur niveau de vie devront, sans doute, s'imposer toutes sortes de privations à partir de 1944. Les produits de consommation se feront plus rares et il en sera de même des matériaux de construction, des automobiles et de quantités d'objets utiles mais non

¹ Voir sur cette question a) les annuaires du Canada de 1914 à 1942; b) les articles spéciaux publiés, périodiquement, par la *Financial Post* de Toronto.

essentiels.² Déjà des restrictions sont édictées relativement aux industries de la construction et une politique de rationnement est en voie d'être généralisée. C'est alors qu'on constate que le gouvernement fédéral se sert de la technique financière pour organiser la guerre totale. Impôts élevés, politique de fixation des prix, rationnement, utilisation maxima de toutes les ressources humaines et matérielles, tels sont les éléments essentiels de notre politique économique de guerre.

LES COMPTES DE L'EXERCICE 1941-42

Les recettes du fisc au 31 mars 1942 sont trois fois plus élevées qu'elles ne l'étaient au dernier budget d'avant-guerre. On constate une augmentation générale de tous les postes de recettes. Ce sont les recettes de l'impôt sur le revenu qui ont l'honneur de l'augmentation la plus considérable: cinq fois plus qu'avant la guerre et 140 pour cent de plus qu'en 1940-41.

Au cours de 1941-42, les dépenses dépassent les recettes de plus de 400 millions de dollars. Les seules dépenses de guerre se chiffrent par \$1,351,553,000. Au 31 mars 1942, le coût total de la guerre était de l'ordre de \$2,200,000,000, soit environ \$600 millions de plus que toutes les dépenses totales du conflit de 1914-1918. Il ne

² L'indice de la consommation de denrées alimentaires a monté, depuis la guerre, en dépit du rationnement. Pussions-nous profiter de cette leçon pour empêcher, plus tard, une baisse catastrophique de la production agricole et neutraliser, au moins en partie, le fléau de la sous-alimentation !

faudrait pas, toutefois, tirer des conclusions trop définies de ces chiffres astronomiques. S'il est relativement facile, en effet, de déterminer le coût monétaire d'une guerre, il est extrêmement difficile d'en arrêter le coût réel qui s'additionne des pertes de vies, des destructions de richesses, des capitaux de productions inutilisables, des déperditions de santé, des misères, des maladies, etc. Par contre, en compensation du débit, au moins partielle, de la guerre, on doit tenir compte des acquisitions d'outillage, des usines nouvelles, des perfectionnements techniques, des débouchés commerciaux nouveaux, etc.

Si le volume de la dette publique a de l'importance, il ne faut pas toutefois lui en donner plus qu'il ne faut. Il n'ajoute et n'enlève rien aux forces productives d'une nation, qui constituent sa richesse véritable. Tout au plus la dette publique nécessite-t-elle des sacrifices financiers quand on veut la liquider honorablement. Elle engage alors les revenus futurs de la nation sous la forme de prélèvements fiscaux affectés au service de la dette et aux échéances de sommes capitales.

Pour les années 1940-41, les dépenses directes de guerre sont respectivement de \$752,045,000 et de \$1,351,553,000. Au cours de l'exercice de 1942, le gouvernement a émis un total d'obligations de \$2,457,464,570, dont \$1,493,129,369 ont servi à la guerre et le solde, soit \$964,335,201, au remboursement d'obligations antérieures. Au 31 mars 1942, la dette nette de notre pays s'élevait

au chiffre de \$4,062,372,000. On pourrait ajouter à ce total un passif éventuel de \$1,196,885,000, formé surtout de titres garantis par le gouvernement fédéral.³

Relevons d'autres faits saillants des comptes de l'exercice 1941-42. Les subsides et octrois exigibles par les gouvernements provinciaux ont augmenté dans de fortes proportions à la suite d'ententes entre Ottawa et les provinces en vertu desquelles ces dernières cèdent, pour la durée de la guerre, leur pouvoir d'imposer les revenus. Il n'est plus guère question d'allocations de chômage, ce qui indique bien que notre pays est arrivé au stade de l'embauchage total.

Les agriculteurs de l'Ouest ont touché en primes et en octrois un total de \$54,000,000, dont \$30,000,000 sont affectés à la réduction d'emblavures et au développement de l'élevage et de la culture du grain de ferme.

Les entreprises de l'État, dont les Chemins de fer nationaux, sont en meilleure posture financière, puisque le total de leurs déficits d'exploitation ne s'est élevé qu'à \$1,215,000 au lieu des \$18,182,000 de l'exercice précédent. Tels sont les faits saillants de l'exercice qui a pris fin au 31 mars 1942.

Le budget de l'exercice 1942-43 est le premier du genre au Canada. C'est un budget de guerre

³ Au 31 mars 1943, la dette fédérale s'élevait à 6,306,779,000 de dollars. Il faudra y ajouter environ trois autres milliards, à la fin de l'exercice courant, c'est-à-dire au 31 mars 1944. Pour plus de détails, voir l'Appendice du budget de 1943-44 (Imprimeur du Roi, Ottawa).

totale par lequel toutes les ressources de la nation sont mobilisées pour servir les fins d'un régime d'économie militaire. Financièrement, notre effort de guerre est comparable à celui des États-Unis.

Mais les budgets de finances publiques n'indiquent pas, à eux seuls, l'intensité de l'effort de guerre d'un pays. D'autres facteurs doivent entrer en ligne de compte, en particulier la baisse du niveau de vie, les pertes en hommes, la destruction de richesses, la proportion de potentiel humain et de capital affectée directement à la guerre. À chacun de ces points de vue, le Canada fournit une contribution plus que raisonnable. Par contre, depuis septembre 1939, l'ensemble de notre niveau de vie, loin de décroître, s'est plutôt amélioré, bien que ce soit dans des proportions moindres que l'augmentation du revenu national. C'est pour éviter que cette augmentation du revenu ne nuise à l'effort de guerre que le Canada et les États-Unis pratiquent une politique de plus en plus rigoureuse d'abaissement du niveau de la vie par le rationnement des biens de première nécessité, par des impôts élevés et, enfin, par l'épargne obligatoire. Ces méthodes combinées permettront peut-être d'éviter le cauchemar de l'inflation.⁴

⁴ Voir aussi: *The Fourth War Budget*, bulletin de juillet et août 1942, Banque de la Nouvelle-Ecosse; *Les finances publiques du Canada*, bulletin du mois d'août 1942 de la Banque Canadienne de Commerce; l'étude parue dans le bulletin de juillet 1942 de la Banque Canadienne Nationale; *Finances fédérales*, article paru dans *l'Actualité économique*, livraison d'août-septembre 1942; *Budget Speech*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1942.

LE BUDGET DE 1943-44 ⁵

Les principes qui ont présidé à la préparation de ce budget n'ont pas varié par rapport au précédent. Les finances publiques sont considérées comme une technique servant à compléter les contrôles administratifs de la production, de la consommation, des prix et des salaires. Une brève revue des recettes de l'exercice de 1942-43 nous apprend qu'elles se sont élevées à \$2,308,000,000 dont les deux tiers proviennent des rentrées de l'impôt sur le revenu. Quant aux dépenses, elles furent de l'ordre de \$4,470,000,000, dépassant de beaucoup les prévisions budgétaires de l'année précédente.

L'aspect le plus inquiétant des comptes du dernier exercice a trait à la cadence et, surtout, à la nature des emprunts qui se chiffèrent par \$2,423,000,000 y compris des crédits bancaires d'environ 790 millions. Ces emprunts à court terme sont un signe avant-coureur d'une menace inflationniste très précise. Le ministre des finances le reconnaît lui-même d'ailleurs. Il constate aussi que les disponibilités de biens de production sont de plus en plus réduites en présence de masses d'instruments monétaires de plus en plus abondantes. Les salaires ont pris un fort mouvement de hausse, de même que des grèves menaçantes ont éclaté un peu partout. Il faut voir dans tout cela la menace certaine de l'inflation accompagnée, comme la chose est

⁵ Débats parlementaires, 2 mars 1943, Imprimeur du Roi, Ottawa.

naturelle, par une hausse constante du coût de la vie qui continue en dépit de chiffres-indices rassurants.

À tous ces symptômes de malaise s'en ajoutent d'autres: hausse des prix de revient de la production, trop grande proportion de la production brute du pays — au delà de la moitié — affectée à la guerre. Ces deux seuls faits devraient suffire à indiquer que la limite de l'effort de guerre du pays est certainement atteinte.

Le déficit prévu se chiffrant par \$2,899,000,000, d'autres emprunts suivront et l'on fera appel, plus que jamais, à l'épargne du public pour ne pas recourir aux emprunts bancaires à court terme. Les autres caractéristiques du budget courant se ramènent à ceci:

a) prévision de recettes budgétaires un peu plus élevées que celles du dernier exercice;

b) dépenses totales de \$5,500,000,000, y compris le milliard destiné au fonds d'assistance des Nations-Unies;

c) majoration de quelques impôts de consommation;

d) amélioration des méthodes de perception de l'impôt sur le revenu.

Telles sont les données principales de l'exercice courant. Elles forment un ensemble impressionnant en regard du revenu national qui se situe, vraisemblablement, aux environs de 8,000,000,000 de dollars.⁶

⁶ Voir le tableau comparatif des budgets de guerre du Canada depuis 1939, reproduit à l'appendice, page 312.

CHAPITRE IV

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DE GUERRE DE LA GRANDE-BRETAGNE, DES ÉTATS-UNIS ET DE L'ALLEMAGNE

Politique économique de la Grande-Bretagne. — Les problèmes sont les mêmes qu'ailleurs. — Industries d'exportation et la guerre. — Cartel international formé avec les Etats-Unis et le Canada.¹

Politique économique des Etats-Unis. — Transformation de l'économie de paix en économie de guerre. — Budget de l'exercice 1941. — Budget de l'exercice 1943. — Le prêt-location. — Inflation aux Etats-Unis et ses conséquences dans les autres pays américains. — Intégration économique de l'hémisphère sous la direction des Etats-Unis.²

L'Allemagne. — Economie de guerre depuis 1933. — Accumulation de réserves. — Domination politique et économique en Europe. — Rôle des états-majors.³

LA GRANDE-BRETAGNE

LES finances publiques de la Grande-Bretagne offrent des indications précieuses quant à l'orientation de sa politique économique de guerre. Ses problèmes d'organisation de la guerre sont exactement les mêmes que dans les autres pays

¹ Les articles de la revue, *The Economist* (Londres), constituent la meilleure source de renseignements.

² Pour les Etats-Unis, voir surtout les études publiées, depuis la guerre, par *The Annals* (American Academy of Political Science) et par *l'American Economic Review*.

³ Voir aussi POSSONY, *op. cit.*, et les revues citées ci-dessus.

belligérants, y compris les pays de l'Axe. Le Royaume-Uni est aussi en train d'effectuer chez lui une nouvelle révolution industrielle. Ses méthodes de production et de mobilisation de son potentiel humain sont en tous points, mais sous des étiquettes ou des formules différentes, semblables à celles des États-Unis et du Canada.

Depuis que la Grande-Bretagne a atteint le stade de l'embauchage total, son économie militaire ressemble de plus en plus à celles de l'Allemagne et de la Russie. C'est surtout la défaite de la France, en juin 1940, qui l'a obligée à remanier de fond en comble sa politique économique, car elle y a perdu ses principales sources européennes d'approvisionnement en matières premières et en denrées de toutes sortes.

Sans tenir compte des problèmes strictement d'ordre militaire, la Grande-Bretagne a refait, après Dunkerque, l'équipement complet de ses armées tout en pourvoyant au maintien, à un niveau raisonnable, de la production civile et des échanges extérieurs. En même temps, elle a dû à tout prix maintenir intactes ses lignes de communication avec le Canada et les États-Unis, devenus ses principaux fournisseurs d'armements, de matières premières et de denrées.

Tout comme les autres pays, surtout les États-Unis et le Canada, qui modelaient d'ailleurs leur politique sur la sienne, profitant par là de son expérience, la Grande-Bretagne a réorganisé sa politique économique en vue des objectifs sui-

vants: augmenter la production des industries de guerre, réduire au strict nécessaire la consommation civile, porter au plus haut point la production agricole, tirer le meilleur parti possible de son commerce extérieur, atteindre le stade de l'embauchage total par la mobilisation générale de tout le potentiel humain utilisable dans les Îles Britanniques.

Avant de passer à l'analyse sommaire des budgets des trois dernières années, il importe de résumer brièvement les principes généraux de la politique économique de la Grande-Bretagne au cours de la période de l'entre-deux-guerres.

Dès avant la guerre, le Royaume-Uni pratiquait une politique assez poussée d'interventionnisme dans l'activité économique de la nation. Cet interventionnisme se manifestait, surtout, par le contrôle bancaire, par des entreprises considérables de travaux publics, d'organisation de cartels de ventes, par une politique de réduction de la production agricole, de surveillance rigoureuse des industries du charbon, du fer, de l'acier et, enfin, par une législation sociale avancée. On retrouve, d'ailleurs, la même évolution dans les autres grands États démocratiques, particulièrement aux États-Unis et au Canada.

Dès septembre 1939, bien que la mobilisation économique fût incomplète à cette époque, l'État devint le plus gros entrepreneur et l'agent principal du système industriel britannique. Le budget de 1939 et d'autres lois organiques qui complé-

taient la loi financière donnaient à l'État le pouvoir de contrôler complètement la politique monétaire de la Banque d'Angleterre par la fixation du taux des intérêts, du volume de l'encaisse des banques et, aussi, par le contrôle du change étranger. Ce contrôle du change étranger que le Canada a adopté aussi, dès septembre 1939, se faisait par l'*Exchange Equalization Fund*.

En septembre 1939, et au cours des années qui suivirent, on n'eut, en somme, qu'à pousser à ses limites extrêmes la politique d'avant-guerre de centralisation et d'intégration des industries. Tout de même, en septembre 1939, malgré une politique interventionniste assez élaborée, les trois quarts environ du revenu national étaient libres et pas plus de 20 pour 100 des salariés du pays étaient au service de l'État.

La politique économique de guerre eut pour objet principal de libérer des capitaux, de la main-d'œuvre, de l'outillage et des usines pour accroître la production des industries de guerre. Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement britannique a appliqué un plan général de concentration des entreprises. Grâce à ce plan, on a réduit progressivement le nombre des usines qui fabriquaient des produits non essentiels à la guerre, en les obligeant à constituer entre elles une sorte de cartel d'aide mutuelle qui permît de pourvoir aux besoins financiers des industries supprimées. Jusqu'ici, les fabrications les plus touchées sont celles des cuirs, des eaux de toilette, de la bijouterie, de la lingerie,

des chaussures, des papiers et des poteries. Un grand nombre d'usines sont adaptées rapidement au genre de production de guerre qu'elles peuvent entreprendre avec le plus de succès.

Pour compléter sa mobilisation des industries, la Grande-Bretagne a adopté, surtout après avoir été rejetée d'Europe, une politique de production agricole intensive. Elle a mené à bien cette politique par la fixation de prix élevés, le gouvernement se chargeant lui-même de la vente des produits pour ne laisser au cultivateur que la technique du développement de la production. On admet généralement en Grande-Bretagne que la politique économique agricole doit assurer au cultivateur un revenu plus considérable par une politique de stabilisation des prix à un niveau élevé. Pour l'année 1938-39, la politique agricole du gouvernement britannique a coûté à la population un total d'environ 100,000,000 de livres sterling en primes, en exonérations d'impôts, en majorations de prix fixés à un niveau supérieur à celui des prix mondiaux. À tout cela s'est ajoutée l'augmentation considérable du coût de la main-d'œuvre agricole.

La Grande-Bretagne a transformé ses nombreuses industries d'exportation en usines affectées directement à la production de guerre. Toutefois, son souci principal est de conserver autant que possible son commerce d'exportation avec le Canada et les États-Unis parce qu'elle a besoin de dollars canadiens et américains. Les échanges internationaux sont une fonction attribuée à l'État

par l'intermédiaire de grandes sociétés commerciales dont les capitalisations varient de £500,000 à £600,000. Elles ont des filiales un peu partout dans le monde, mais surtout en Amérique du Sud, aux États-Unis et au Canada. Dans l'ensemble, cependant, la Grande-Bretagne abandonne la plupart de ses industries d'exportation, car elle devient, malgré elle, une vaste usine qui produit uniquement des avions, des tanks, des navires de guerre, des obus, des munitions, des bateaux, etc. Une pareille transformation industrielle rendra sans doute très difficile, après la guerre, la réadaptation de ces industries aux conditions économiques nouvelles nées de la paix.

Tout comme le Canada à l'égard des États-Unis, la Grande-Bretagne a pris les moyens requis pour se constituer une réserve aussi considérable que possible de devises américaines. Ne pouvant développer son commerce d'exportation dans une proportion égale à l'importance de ses achats à l'étranger, la Grande-Bretagne a éprouvé rapidement une disette de change. Cela explique pourquoi, après Dunkerque, le Canada et les États-Unis, devenus les principaux fournisseurs du Royaume-Uni, ont dû, l'un, consentir des crédits considérables et même des dons à la Grande-Bretagne, et l'autre, donner plus d'ampleur à sa politique de prêt-location. Le Royaume-Uni aurait pu recourir à une liquidation complète de ses avoirs américains et canadiens. Techniquement, la chose est possible; mais le rapatriement massif du porte-

feuille anglais, outre qu'il accroîtrait le danger d'inflation aux États-Unis et au Canada, préparerait un obstacle de plus à la reprise du commerce international en temps de paix.

En effet, la Grande-Bretagne, après la guerre, ne serait plus en mesure d'acheter des denrées, des produits ouvrés ou des machines-outils tant au Canada qu'aux États-Unis si elle n'avait à sa disposition, dans l'un ou l'autre pays, aucun avoir de capital productif d'intérêts. Elle aurait tendance dans ce cas à diriger ses échanges vers les pays dans lesquels elle aura encore des avoirs considérables. Il n'est pas de l'intérêt des États-Unis et du Canada de liquider complètement les créances britanniques. Une pareille liquidation compromettrait gravement la reconstruction économique internationale de l'après-guerre.

C'est à propos de la mobilisation de son potentiel humain que l'Angleterre a mis sur pied des organismes qui s'inspirent le plus des méthodes totalitaires. Cette mobilisation générale de la population valide, féminine et masculine, relève du Ministère du Travail et d'un autre organisme, le *National Service*. À ces deux services, ressortissent étroitement, dans toute l'étendue du pays, une cinquantaine de commissions, qui étudient le dossier de chaque citoyen ou citoyenne apte à faire sa part dans les effectifs des différentes armes, dans la production générale, l'agriculture, le commerce, l'industrie. L'Angleterre a donc adopté une politique coordonnée de mobilisation totale. Pour

prévenir la surenchère dans l'embauchage, il est interdit à qui que ce soit de changer d'emploi avant d'avoir obtenu l'autorisation de l'organisme central qui alimente les trois armes, l'industrie, le commerce et l'agriculture.

Tout comme aux États-Unis et au Canada, c'est le budget des finances publiques anglaises qui indique le mieux l'orientation imprimée à la politique économique de guerre. Au cours de l'année 1940-41, le budget moyen du Royaume-Uni était d'environ £3,800,000,000 contre un revenu d'environ £1,360,000,000. Pour combler ce déficit important, l'Échiquier a escompté l'augmentation des revenus nationaux et poursuivi une politique d'emprunt volontaire et obligatoire. L'objectif de cette politique d'emprunt, à laquelle s'ajoute une fiscalité de plus en plus lourde, est le même que partout ailleurs: réduire au minimum le pouvoir d'achat de la population afin d'éviter l'inflation.

Le budget de 1941-1942 a augmenté d'environ £1,000,000,000 pour laisser un déficit d'environ £3,000,000,000. Comme c'est au cours de cet exercice fiscal que s'est réalisé l'embauchage total la Grande-Bretagne, pour accroître son effort de guerre, impose maintenant à la population des restrictions et des sacrifices de plus en plus rigoureux.

On constate donc que les problèmes économiques et financiers que la Grande-Bretagne doit résoudre ne diffèrent guère de ceux auxquels ont à faire face les autres nations belligérantes. Pour mener à bien sa politique économique de guerre et

subvenir aux besoins de sa population civile et de ses armées, elle doit en outre faire appel aux ressources de ses alliés, particulièrement à celles des États-Unis et du Canada. Cet appel est d'autant plus impérieux qu'elle soutient pour une large part un grand nombre de gouvernements européens en exil et fournit à la Russie une aide matérielle considérable. Le Royaume-Uni met ses ressources en commun avec celles des autres nations, tout comme il fait sa part dans la mobilisation internationale des matières premières, des denrées et des armements de toute sorte. Cette cartellisation de la production est déjà extrêmement développée par de nombreux organismes dont la plupart ont leur siège à Washington. En outre, la Grande-Bretagne adapte sa politique économique intérieure de fixation des prix et des salaires à celle des États-Unis et du Canada. Ces trois grandes unités économiques ont donc tendance, sous la pression des événements, à coordonner l'utilisation de toutes leurs ressources afin de pourvoir au ravitaillement d'armées dont les effectifs s'accroissent sans cesse.⁴

LES ÉTATS-UNIS

Les méthodes de la politique économique américaine ne diffèrent guère des nôtres, d'autant moins que la Grande-Bretagne, les États-Unis et le Canada constituent à eux seuls un monde à

⁴ Voir aussi divers articles parus depuis la guerre dans la revue *Economist*, de Londres.

part dans lequel les produits les plus divers des industries de guerre circulent à peu près sans entraves. Il y a collaboration dans la production comme entre les états-majors. Des lois comme celle du prêt-location, appliquée à toutes les Nations-Unies, des conventions comme celle de Hyde-Park, qui intéresse particulièrement le Canada, font que les structures économiques britannique, canadienne et américaine s'appuient les unes sur les autres et se complètent. La politique de la production, des prix, des changes étrangers, de la répartition des matières premières est à peu près identique d'un pays à l'autre. Elle est le résultat de négociations et d'expériences successives plus ou moins heureuses, qui ont mis beaucoup de temps à prendre une forme définie. Presque toujours, les résultats les plus intéressants dans le domaine de la collaboration économique et financière internationale ont été acquis à la suite de désastres ou d'événements d'importance primordiale tels que la retraite de Dunkerque, l'armistice franco-allemand, l'attaque contre Pearl-Harbor et la guerre germano-russe.

À l'instar de l'Angleterre et du Canada, les États-Unis sont en train d'effectuer une véritable révolution dans leur économie pour l'adapter aux exigences impérieuses de la guerre totale. Au cours des années 1939 et 1940, le régime des affaires normales a prévalu aux États-Unis. Ce n'est qu'en 1941 que les Américains ont grossi leur budget de guerre au point d'affecter aux besoins de la

mobilisation économique plus de la moitié de leurs dépenses publiques. En cela, les États-Unis étaient de beaucoup en retard sur le Canada, qui avait entrepris sa mobilisation totale dès le printemps de 1940.

Ce budget considérable de l'année 1941 affecté aux dépenses de guerre agit comme un stimulant sur l'activité économique des États-Unis. On note une augmentation générale de la consommation, du placement des capitaux, de la production qui, à elle seule, fut de 20 pour 100 plus élevée qu'au cours de toute période correspondante antérieure. Dans le secteur des biens de consommation, la hausse est considérable, s'élevant de 10 pour 100 au-dessus de l'indice de 1929.

Dans le domaine des capitaux de production, le pourcentage de l'augmentation est énorme, le total des capitaux investis s'élevant à environ 28 milliards. Tout cela, les Américains l'ont fait, en 1941, avec le régime de la semaine de 40 heures et une population de chômeurs d'environ six millions de personnes. Vu ce chômage chronique, l'inactivité de masses considérables de capitaux, de nombreuses usines, de fortes réserves de matières premières, la production américaine pouvait, sans beaucoup de danger pour l'avenir, laisser se développer une inflation modérée afin que toutes les forces productives de la nation trouvassent à s'employer. Il reste qu'à l'automne de 1942 on pouvait encore compter 3 millions et demi de chômeurs alors qu'il y avait déjà pénurie de bras dans l'a-

griculture et difficulté de recruter de la main-d'œuvre spécialisée. Les États-Unis ont maintenant atteint le stade de l'embauchage total, à l'exemple du Canada, de la Grande-Bretagne et des États totalitaires.

Pour leur exercice budgétaire de l'année 1943, les États-Unis dépensent quelque six milliards par mois. Pareille dépense n'a en soi aucune signification: elle illustre tout au plus les projets et les objectifs de la politique économique américaine. Les succès qu'obtiendront les Américains, comme ce fut le cas de l'Angleterre et du Canada, dépendront de l'utilisation qu'ils feront de leur technique, de leur outillage, de leur main-d'œuvre, de leurs matières premières, de leur commerce extérieur et de leurs ressources financières. Or, les réserves américaines des multiples facteurs de la production sont énormes. Grâce à leur position privilégiée dans l'hémisphère occidental, les Américains sont en quelque sorte obligés de faire, non seulement chez eux, mais au nord et au sud, une mobilisation générale de tout le potentiel de production utilisable des Amériques. D'où la tendance, dans tous les pays américains, à rattacher de près le fonctionnement de leur économie à celle des États-Unis. Avant que les États-Unis fussent plongés malgré eux dans la guerre, le Canada, pour compléter son organisation économique, dut compter sur les ressources de l'économie américaine. Les accords d'Ogdensburg, la déclaration de Hyde-Park, les commissions internationales de coopéra-

tion économique entre les États-Unis, le Canada et la Grande-Bretagne, le panaméricanisme, la politique de bon voisinage, sont autant de signes précurseurs d'une intégration économique de tout l'hémisphère occidental sous l'égide politique des Américains.

En résumé, les États-Unis doivent régler les mêmes problèmes que le Canada et la Grande-Bretagne ont affrontés: atteindre d'abord, au plus tôt, le stade de l'embauchage total pour combiner ensuite les facteurs de la production et de la technique financière de façon à assurer au maximum le rendement de la main-d'œuvre, de l'agriculture et de l'industrie. Il faudra aussi, aux États-Unis comme partout ailleurs, opérer des prélèvements massifs sur les disponibilités de main-d'œuvre, d'outillage et de capitaux actuellement affectés à la consommation civile pour les diriger vers les industries de guerre ou créer de nouvelles usines. L'effort américain sera proportionné à la baisse du niveau de vie de la population. Actuellement, la baisse du standard d'existence équivaut à peu de chose aux États-Unis, à quelques ennuis au Canada et à beaucoup plus que cela en Grande-Bretagne. C'est dans les pays totalitaires que la politique des restrictions et de la production de guerre intensive est le plus développée et le plus perfectionnée. Américains, Canadiens et Britanniques ont encore beaucoup à apprendre dans ce domaine.

Les États-Unis ont eux aussi une politique préventive contre l'inflation. C'est peut-être là que leurs responsabilités sont les plus grandes dans la conduite de la guerre économique. S'ils laissaient l'inflation se développer chez eux à un degré inquiétant, toutes les structures économiques des pays américains en seraient tellement affectées, que la production de guerre de l'hémisphère occidental se trouverait sérieusement compromise. Les pays voisins des États-Unis verraient leurs prix intérieurs s'aligner rapidement, malgré les contrôles, au niveau des prix américains. Aujourd'hui déjà, se manifestent des symptômes inquiétants dans cette lutte contre l'inflation. Le Canada a dû résoudre une disette de bœuf de boucherie pour la seule raison que les prix américains étaient plus élevés que les prix canadiens.

Les États-Unis, conscients de leur responsabilité dans ce domaine, se sont engagés, pas aussi audacieusement toutefois que la Grande-Bretagne ou le Canada, dans la voie complexe de la tarification des prix. Les succès de la politique économique canadienne en cette matière dépendent du fonctionnement, aux États-Unis, des régimes de contrôle semblables aux nôtres. C'est pour suivre de près l'évolution de la politique américaine que notre Commission des Prix a une filiale à Washington. D'un autre côté, le gouvernement américain a étudié à fond notre régime des prix avant de définir sa politique de lutte contre l'inflation.

En résumé, la politique économique américaine est fondamentalement la même que la nôtre. Production agricole et industrielle, main-d'œuvre, prix, technique financière, consommation destinée à la guerre ou aux populations civiles, échanges intérieurs et extérieurs, tels sont les facteurs essentiels que la politique américaine doit combiner de façon à tirer le meilleur parti possible des ressources énormes des États-Unis. Cette politique économique de la guerre totale déborde progressivement les frontières américaines. Les accords d'Ogdensburg avec le Canada et la politique pan-américaine indiquent bien clairement que la guerre actuelle marque le début, sous la direction des États-Unis, d'un essai d'intégration économique et politique de tout l'hémisphère occidental.

L'ALLEMAGNE

On distingue deux phases principales dans l'élaboration de la politique économique du Reich: l'une qui va de 1933 à 1938 et l'autre, de 1938 jusqu'à maintenant.

De 1933 à 1938, le gouvernement allemand adopte déjà une économie de guerre par l'application de méthodes assurant l'augmentation de la production, surtout dans le domaine de l'industrie lourde et de la fabrication des succédanés. Le Reich impose aussi à la population allemande des restrictions de toutes sortes dans la consommation de produits non-essentiels afin de libérer, tout comme le feront plus tard les pays démocratiques,

des capitaux et de la main-d'œuvre destinés à la production de guerre.

À partir de 1938, le Reich augmente considérablement le budget de ses dépenses publiques. Il poursuit une politique économique qui a pour but d'équiper, en même temps que son propre territoire, les territoires conquis ailleurs sans coup férir. Ses capitaux de plus en plus abondants sont engagés dans la construction d'usines destinées à compléter son déficit en certaines matières premières: l'essence, le caoutchouc, les fibres textiles. L'Allemagne n'en reste pas moins tributaire de l'étranger pour son ravitaillement en corps gras: viande, poisson, fruits, denrées coloniales.

L'Allemagne a accumulé depuis 1933 des réserves considérables de pétrole, de lin, de métaux, tous produits qu'elle se procurait, en grande partie de l'étranger. Elle a préparé, de façon intensive, la production de succédanés afin de n'avoir plus à dépendre de l'étranger pour son ravitaillement en ces matières essentielles. Depuis l'avènement d'Hitler, l'industrie et l'agriculture ont toujours été habituées aux exigences d'une économie de guerre, telles que nous les connaissons maintenant dans les pays démocratiques.

L'Allemagne, comme tout autre pays, doit compter sur le commerce extérieur ou sur les conquêtes militaires pour compléter son approvisionnement en matières premières et trouver des débouchés à ses industries d'exportation. Sans doute, les conquêtes de l'Autriche, de la Tchécoslovaquie,

de la Pologne, de la Norvège, du Danemark, de la Hollande, de la Belgique, de la Roumanie, de la Hongrie, de la Bulgarie, de la France, sans compter l'apport italien devaient apporter à l'Allemagne des ressources complémentaires importantes.

Quant à l'organisation intérieure des finances de guerre, elle se résume, comme partout ailleurs, à ceci: diminuer autant que possible les disponibilités de pouvoir d'achat destinées à la consommation civile pour les affecter aux dépenses de guerre. À ce qu'il paraît, l'Allemagne affecte à la guerre 70 pour 100 de son revenu national. À cela s'ajoutent virtuellement toutes les ressources économiques de l'Europe continentale et celles des territoires soviétiques qu'elle occupe encore.

Le problème d'une politique économique de guerre ne se pose donc pas de façon différente en Allemagne. Seules les méthodes diffèrent: les États démocratiques, tout en exigeant de leurs nationaux des sacrifices considérables, sauvegardent l'essentiel des libertés publiques.

L'Allemagne conçoit à sa façon la collaboration internationale entre elle et les États qu'elle a conquis ou ceux qui sont simplement ses satellites. Pour imposer sa domination politique et économique à l'Europe, en attendant de faire mieux ailleurs, l'Allemagne devait abattre la France, la Russie et la Grande-Bretagne. Une partie de ce programme s'est exécutée avec la chute de la France. Mais l'Allemagne doit vaincre ses deux

autres adversaires, auxquels s'ajoutent les États-Unis, avant de dominer le continent européen, l'Afrique et l'Orient. Une domination incontestée en Europe donnerait à l'Allemagne les ressources de ces régions. L'Atlantique, la Méditerranée, la Mer Rouge, l'Océan Indien, doivent d'abord être enlevés à la coalition anglo-américaine. Ce programme du pangermanisme ne sera sans doute jamais atteint. Les germano-italiens ont été boutés hors d'Afrique et l'Italie a capitulé.

L'Allemagne tente, économiquement et politiquement, de s'annexer l'Europe et d'organiser à son profit exclusif toutes les industries de ce continent. Les économistes allemands essaient de concentrer toute l'industrie lourde de l'Europe dans deux régions annexées au grand Reich. La première de ces régions comprend le bassin de la Ruhr ainsi que le Luxembourg, la Belgique, l'Alsace-Lorraine et le nord de la France. La deuxième est formée du bassin de charbon, de fer, de pétrole et d'acier de la Haute-Silésie, à laquelle s'ajoutent certains territoires polonais déjà incorporés à l'Allemagne. Les projets de la politique économique allemande sont d'attribuer au Reich toutes les industries lourdes et les régions dans lesquelles ces industries sont situées, soit la moitié de la population industrielle de l'Europe. La production de matériel lourd et d'armements serait virtuellement interdite dans toute autre partie de l'Europe.

Quant aux autres régions européennes, elles doivent, d'après le plan allemand, se consacrer à peu près exclusivement à l'agriculture ou à l'industrie secondaire, l'Allemagne ayant, toujours et partout, la propriété et la direction exclusives des industries lourdes afin que soit assurée pour longtemps la suprématie de son économie militaire.

Tout le commerce entre ces différentes régions européennes serait effectué par l'intermédiaire d'offices de compensation situés naturellement à Berlin. Tout le mécanisme des prix européens serait rattaché au Reichmark à un taux fixé par l'Allemagne de façon que cette dernière ait la direction et le bénéfice presque exclusif de l'économie européenne. Ce programme est d'ailleurs en voie d'exécution partielle. Les Allemands s'approprient les industries essentielles et exercent un contrôle indiscuté sur toutes les autres, qui présentent moins d'intérêt au point de vue militaire. Pour augmenter sa production industrielle, l'Allemagne concentre les grandes industries d'Europe dans le but d'en augmenter le rendement, d'économiser la force motrice et la main-d'œuvre.

Tels sont les facteurs principaux de l'économie de guerre allemande. Le Reich aspire à s'annexer l'Europe en attendant de déborder, plus tard, sur d'autres continents. La politique économique allemande est sous l'entière dépendance des états-majors prussiens et nazis qui se sont entendus à merveille tant que les armées du Reich ont été victorieuses. Aux premières défaites, la camarilla prus-

sienne s'est arrangée pour tromper le monde entier sur les intentions véritables du peuple allemand. Ce fut toujours un objectif de la politique allemande de gagner la paix, à défaut d'une victoire militaire. Le sort du monde après la guerre dépendra des dirigeants des Nations-Unies et de leur sens des réalités politiques.

CHAPITRE V

LOIS ORGANIQUES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DE GUERRE *

Lois canadiennes sur la politique économique. — 42,398 arrêtés ministériels au 15 mars 1944. — Economie de paix et économie militaire. — Coordination de l'effort de guerre.

TROIS lois fondamentales régissent la politique économique de guerre au Canada. Ce sont: 1. *la loi sur les mesures de guerre* (S.R.C. 1927, ch. 206); 2. *la loi constituant le Ministère des Munitions et approvisionnements* (3 Geo. VI, 1939, ch. 3); 3. *la loi sur la mobilisation des ressources nationales* (1940, 4 Geo. VI, ch. 13).

À ces textes s'ajoutent aussi d'autres lois sur les finances publiques, la monnaie, le taux d'intérêt, le commerce extérieur et les opérations de change. Toute l'activité économique et financière du pays, toutes les forces vives de la nation sont soumises à un contrôle rigoureux. C'est le régime, nouveau dans l'histoire des sociétés, de la démocratie totalitaire.

En septembre 1939, moins d'un ouvrier sur cent travaillait pour l'industrie de guerre, et, en outre, moins de 1 pour 100 du revenu national était af-

* OUVRAGES À CONSULTER : J.-F. PARKINSON, *op. cit.*, pp. 1-46; A.-F.-W. PLUMPTRE, *op. cit.*, *passim*; *Le Canada en guerre*, périodique publié par la Commission d'Information en temps de guerre, Imprimeur du Roi, Ottawa.

fecté à la défense nationale. Comment s'est fait le passage de l'économie de paix à un régime d'économie militaire ? Nous avons d'abord tiré parti du régime relativement libre des prix, des profits, de la collaboration volontaire entre individus ou groupes isolés. Au début, c'est cette liberté relative de l'activité économique qui a permis au Canada d'utiliser toutes ses ressources de main-d'œuvre, de capital, de matériel, jusqu'au point de saturation. Une fois le chômage disparu et les usines fonctionnant à plein rendement, l'État a entrepris d'appliquer une politique de guerre totale.

La transition s'est faite en deux étapes: de septembre 1939 à l'été de 1940, après l'effondrement de l'empire français, et de l'été 1940 jusqu'à maintenant.¹

Avec l'armistice franco-allemand, l'époque dite de la « drôle de guerre » était finie. La Grande-Bretagne et les Dominions constatèrent qu'il s'agissait de beaucoup plus que de recommencer la guerre de 1914. Le Canada devait faire autre chose que de ravitailler le Royaume-Uni en matières premières et en denrées. Il fallait, de toute urgence, fabriquer du matériel lourd, des canons, des avions, des bateaux, des tanks et des produits chimiques, toutes choses que l'Angleterre ne pouvait plus fabriquer à elle seule. C'est sous la pression des événements que le Canada prit les moyens de devenir, du jour au lendemain, une grande puissance industrielle. L'époque de la su-

¹ Fin de 1943.

prématie industrielle de la Grande-Bretagne dans les cadres du Commonwealth était révolue. L'attaque allemande contre la Russie, en juin 1941, et l'assaut brusqué contre Pearl-Harbor ne firent que précipiter davantage les événements. Au cours de 1942, les États-Unis, l'Angleterre et le Canada constituèrent un formidable cartel de leurs ressources. La guerre mondiale commençait.

COORDINATION DE L'EFFORT DE GUERRE ²

Sans compter les services administratifs du temps de paix, qui collaborent plus ou moins directement à l'effort de guerre, le gouvernement canadien a constitué une administration complète répartie entre plus de 120 comités, commissions, corps administratifs, agences et sociétés d'État.³

COMITÉS MINISTÉRIELS ⁴

Viennent en tête neuf cabinets ministériels dont les membres sont recrutés parmi les ministres. La politique générale et la coordination du travail de tous les services relèvent d'un cabinet de guerre. C'est de là que partent toutes les initiatives et toutes les orientations politiques. Les huit autres

² W. A. MACKINTOSH, *Economic Co-ordination of the War Effort*, dans J. F. PARKINSON, *op. cit.*, pp. 180-187.

³ *Directory of principal war organizations in Canada*, Directeur de l'Information, ministre des Services nationaux de Guerre, 15 janvier 1942, Imprimeur du Roi.

⁴ A cause des changements assez fréquents dans l'organisation des comités ministériels et des commissions de guerre, il est impossible de présenter un tableau entièrement au point.

comités s'occupent de la démobilisation, de la sécurité intérieure, de la législation de guerre, de la main-d'œuvre et du recrutement, des recherches scientifiques, des contrats de fournitures, du blé, de la trésorerie et des finances publiques.

COMITÉS CONSULTATIFS

Ces comités, au nombre de trois, ont pour attribution de conseiller le gouvernement dans l'orientation de la politique économique générale de la guerre et de l'après-guerre. Le plus important est le Comité consultatif de politique économique. Il est constitué d'une quinzaine de membres recrutés parmi les hauts fonctionnaires des principaux ministères. C'est sans aucun doute ce comité qui a le plus d'influence sur l'orientation générale de l'effort de guerre, bien qu'il n'ait pas de pouvoir d'initiative en matière de législation générale.

Deux autres comités ont la tâche d'étudier, à titre consultatif, les problèmes de la démobilisation, de la réhabilitation des soldats et de la reconstruction de l'après-guerre.

Le Comité de reconstruction est chargé de conseiller le Comité ministériel du même nom en toute matière de reconstruction économique et sociale.

COMITÉS ET ORGANISMES RATTACHÉS À DIFFÉRENTS MINISTÈRES

Ce sont les plus nombreux et d'eux relèvent, soit l'organisation de nos armées, soit l'application de la politique économique.

DÉFENSE NATIONALE

Dix organismes relèvent de la Défense. L'état-major fait rapport de son activité à un Conseil technique qui, à son tour, entre en contact avec le Comité ministériel de la guerre. La marine, l'aviation et les armées de terre ont chacune à leur tête un conseil général dans lequel figure, comme il est naturel, l'état-major de chacune de ces armes. À part ces différents conseils, il existe des organismes chargés de la censure, des allocations aux familles de soldats, des tombeaux de militaires, des endroits vulnérables.

Pour tout ce qui a trait à l'équipement et au ravitaillement de l'armée, les services de la Défense sont en communication constante avec le ministère des Munitions et du Ravitaillement. Comme bien l'on pense, c'est le ministre de la Guerre — pourquoi ne pas donner son véritable nom à ce ministère ? — qui expose l'étendue et la nature de ses besoins aux services du ministère des Munitions, lequel devient, dans les circonstances, un agent d'exécution.

LE REVENU NATIONAL

Deux organismes complètent les services ordinaires de ce ministère. Il s'agit de la Commission d'arbitrage de l'excédent des profits et d'une autre commission chargée de déterminer, pour fins fiscales, la dépréciation imputable aux industries qui travaillent pour le ministère des Munitions et du Ravitaillement.

MUNITIONS ET RAVITAILLEMENT

C'est sans doute le ministère le plus important. Outre une vingtaine de sociétés d'État, ce ministère comprend un Comité consultatif de génie militaire, la Commission de dépréciation relative aux contrats de guerre et la Commission de contrôle des industries du temps de guerre. La Commission du contrôle des industries est composée de tous les contrôleurs au nombre de vingt environ : véhicules-moteurs, produits chimiques, entreprises de construction, réparations de navires, acier, transports, ravitaillement en général.

AGRICULTURE

Ce ministère comprend environ sept organismes différents. Le principal est la commission des produits agricoles dont la fonction est d'orienter et de diriger la production du sol. À cette commission sont adjoints trois comités chargés respectivement des fertilisants, des insecticides, des vermicides et des semences. Viennent ensuite les commissions du bacon et des produits laitiers qui ont juridiction sur les prix et doivent veiller, de concert avec des organismes semblables du gouvernement britannique, à remplir les commandes nécessaires au ravitaillement de la Grande-Bretagne. Il existe, à part ces commissions, deux autres organismes chargés, l'un d'écouler l'excédent de la production de pommes de la Nouvelle-Écosse et l'autre, d'exporter vers la Grande-Bretagne tous les produits

agricoles, en général, qui ne tombent pas déjà sous la juridiction d'une commission existante.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Tous les organismes de ce ministère déterminent et précisent, à tous les points de vue, la nature de la collaboration du Canada et des États-Unis dans la poursuite de leur effort de guerre commun. La Commission internationale conjointe, constituée en vertu d'un traité passé entre la Grande-Bretagne et les États-Unis en 1909, a pour but de régler tous les problèmes de frontières et d'eaux limitrophes entre le Canada et les États-Unis. Vient ensuite le Comité économique conjoint qui pourvoit, pour les deux pays, à la meilleure utilisation possible des ressources canadiennes et américaines et qui a pour fonction de réduire le plus possible les risques de déséquilibre économique entre les deux pays. Il y a ensuite le Comité permanent de défense conjointe, le Comité de coordination de l'utilisation des matières premières et, enfin, le Comité international de la canalisation du Saint-Laurent. Il faut ajouter, depuis la guerre avec le Japon, le comité de la Chambre qui décide du sort des Orientaux de la Colombie canadienne.

MINISTÈRE DES FINANCES

Le premier en importance des organismes de ce ministère est la Commission des prix dont le rôle est prépondérant, comme nous le verrons plus

loin, dans l'application de la politique économique de guerre.

Cette commission régleme la consommation civile par une politique de fixation des prix ou de rationnement. Son activité s'étend à tout le pays. Il existe une vingtaine de sections différentes auxquelles d'autres viennent constamment s'ajouter au fur et à mesure des nécessités de l'heure. On compte actuellement environ cinq cents agences régionales de rationnement qui sont mises sur pied.

À la Commission du commerce s'ajoute une société de stabilisation des prix qui accomplit sa tâche par le versement de subventions au commerce et à la production.

Deux autres comités importants relèvent du Ministère des Finances: le change étranger et l'épargne de guerre. Le premier pourvoit aux besoins de change du pays et le second a pour objet de prévenir l'inflation en persuadant le contribuable canadien de prêter son épargne à l'État.

MINISTÈRE DU TRAVAIL

Ce ministère, dont l'importance est primordiale, comprend une dizaine de comités et de commissions. Les combines, les enquêtes sur les différends entre patrons et ouvriers, les disponibilités de la main-d'œuvre, le contrôle des salaires, la coordination entre les services gouvernementaux relativement à l'embauchage, la collaboration des provinces, le placement, l'assurance-chômage, le

personnel technique sont toutes autant de choses qui relèvent de ces organismes. Le Service national sélectif et la Commission du travail sont les deux plus récentes créations de ce ministère.

PÊCHERIES, MINES ET RESSOURCES

Ces deux ministères ont leurs propres organismes. Du ministère des Pêcheries relèvent les commissions qui ont charge des crustacés, du poisson salé, frais ou frigorifié. Il existe en outre, ressortissant au ministère des Mines et des Ressources, un comité consultatif national pour les enfants réfugiés de Grande-Bretagne. Le Conseil des Territoires du Nord-Ouest et celui du Yukon, fondés respectivement en 1921 et 1898, ont pour tâche de pourvoir, dans des conditions définies, au gouvernement de ces régions.

MINISTÈRE DES SERVICES NATIONAUX DE GUERRE

Neuf organismes dépendent de ce nouveau ministère, dont les attributions ressemblent un peu à ce que pourrait être un ministère de la propagande. La radiodiffusion, le tourisme, le cinéma national, la récupération, les œuvres de charité, les prisonniers de guerre relèvent de ce ministère. À la fin de 1942, les services de l'information, de même que la mobilisation de la main-d'œuvre, ont été réorganisés pour être confiés ensuite à d'autres administrations. Le Service de l'information publique relève du cabinet du premier ministre et la

mobilisation de la main-d'œuvre pour l'industrie, l'agriculture ou l'armée fait maintenant partie des attributions d'un service centralisé, le Service national sélectif, qui collabore avec tous les ministères.

PENSION, SANTÉ NATIONALE, POSTES, SECRETARIAT D'ÉTAT

Les funérailles des soldats, les pensions aux combattants des deux guerres, aux membres de leur famille, la protection contre les raids aériens, font l'objet de quatre organismes différents.

Du ministère des Postes dépend un organisme de censure postale et du Secrétariat d'État relève la commission du service civil, la révocation des certificats de naturalisation, le séquestre des biens des sujets ennemis, l'internement et la censure de la presse.

MINISTÈRE DU COMMERCE

Dix organismes de ce ministère se partagent des attributions importantes de l'effort de guerre du Canada. Le contrôle de l'entreposage des grains en vertu d'une loi de 1927, l'achat et la revente du blé, les licences d'exportation, le Conseil national de recherches, les inventions, l'attribution des disponibilités du transport maritime, le développement technique et scientifique, telles sont les fonctions principales de ce ministère qui se rattachent plus ou moins directement à l'effort de guerre du Canada.

MINISTÈRE DES TRANSPORTS

La réglementation du transport, en général, la coordination entre le transport aérien, terrestre, fluvial et maritime, les péages, les tarifs, la réquisition des navires, les communications océaniques, le bien-être des matelots, les ports, la censure de la publicité commerciale à la radio, l'assurance contre les bombardements et les risques de guerre sont attribués à environ dix organismes spécialisés dont la plupart n'existaient pas avant le mois de septembre 1939.

Aux organismes ministériels et administratifs que nous venons d'énumérer ci-dessus, il convient d'en ajouter quelques autres qui sont des corporations publiques telles que la Banque du Canada, la Société Radio-Canada, la Commission canadienne du prêt agricole. Ce dernier organisme est l'agent du gouvernement canadien dans l'application de sa politique de crédit aux agriculteurs et aux pêcheurs qui peuvent offrir les garanties de sécurité nécessaire.

Quant à la Radio d'État, elle doit collaborer avec les services nationaux de guerre et l'Information pour tout ce qui a trait à l'effort de guerre du Canada.

Des trois corporations publiques, le rôle le plus important va sûrement à la Banque du Canada en sa qualité d'agent du fisc fédéral et de gardienne des réserves d'or du Trésor. Le commerce extérieur, le change étranger, la politique des prix, les finances publiques, les monnaies et le crédit

font l'objet d'études constantes entreprises par la Banque centrale de concert avec les services techniques des ministères fédéraux.

Tels sont les principaux organismes chargés d'appliquer la politique économique de guerre. De ces nombreux comités, de ces multiples commissions et agences, nous laisserons de côté tout ce qui se rattache aux affaires purement militaires. Nous n'étudierons pas non plus le fonctionnement des autres organismes qui n'ont qu'un rôle incident ou accessoire.

Pour reconstituer la politique économique générale du gouvernement canadien, il faut étudier la politique fiscale, la politique des prix, la politique de la production industrielle et agricole, la politique commerciale, la politique du travail, dans ses relations avec la production générale, et le service militaire. Cette tâche consistera principalement à exposer le fonctionnement des principaux organismes administratifs d'où partent, sans que l'on voie toujours comment, les initiatives et la coordination du travail gigantesque de cette énorme machine administrative.

La direction et la coordination de l'effort de guerre ressortissent du cabinet ministériel de la Guerre. Il s'agit là d'une sorte d'*inner cabinet*, modelé de près sur les institutions du même genre qui existent en Grande-Bretagne. Le Canada bénéficie de l'expérience britannique inaugurée par le ministère de Lloyd George, qui a effectué, au cours de la période la plus critique du conflit de

1914-18, une centralisation vigoureuse de tous les services de guerre.

Le cabinet de guerre canadien fonctionne par délégation de ses attributions à de nombreux organismes placés sous sa dépendance. Quant à la coordination de la politique générale, elle relève sans doute du Comité consultatif économique qui, même en ne décidant rien, n'en est pas moins puissant, puisqu'il réunit toutes les données du problème de la production et des finances de guerre. L'influence de ce comité est prépondérante, autant peut-être que celle de nos états-majors. On ne pourrait concevoir d'ailleurs que le cabinet de guerre, composé d'une dizaine de personnes dont huit ou neuf ministres, puissent se vouer exclusivement à des tâches administratives complexes. L'étude des problèmes économiques et l'application de la politique générale, une fois que cette dernière est déterminée par le cabinet, sont laissées au Comité consultatif.

La composition du cabinet de guerre nous donne une excellente idée de l'orientation de la politique générale. En font partie: le premier ministre, le ministre de la Justice, les ministres des Mines et des Ressources, de la Défense nationale, de l'Air et de la Marine, des Finances et des Munitions et du Ravitaillement. Il appartient aux Finances, aux Munitions et au Ravitaillement, aux Mines et Ressources de pourvoir aux besoins de nos armées. Ces trois ministères sont des agents d'exécution du ministère de la Défense nationale. L'ar-

mée expose ses besoins et les ministères prennent les mesures nécessaires pour assurer le ravitaillement et l'équipement des troupes. Il y a donc subordination presque complète de toutes les ressources de la nation aux exigences de la défense nationale. À notre sens, cependant, l'agriculture et le travail devraient être directement représentés dans le cabinet de guerre à cause de l'importance considérable de leur rôle dans la politique économique.

C'est grâce à la collaboration des Finances, des Munitions et du Ravitaillement et des autres services administratifs de la production économique qu'a pu être exécuté le plan d'entraînement aérien du Commonwealth, l'une des plus belles contributions de notre pays à l'effort de guerre des Nations-Unies.⁵ On retrouve pareille collaboration entre tous les services de l'armée, de la marine et de l'aviation. Dans une guerre moderne, on ne peut séparer les opérations militaires des finances et de la production qui deviennent des instruments aux mains du soldat. C'est notre époque qui, la première, aura connu le régime complet de la nation armée. Les États dictatoriaux — et il était d'autant plus facile de le constater que les dictateurs le disaient à qui voulaient les entendre —

⁵ L'exécution de ce plan, au 31 mars 1945, aura engagé des dépenses de l'ordre d'environ \$2,500,000,000. La part du Canada atteindra au moins \$1,350,000,000. Voir à ce sujet *Pages documentaires* (quatorzième fascicule), *op. cit.* Notre pays figure aux premiers rangs des grandes puissances aériennes du monde.

ont, en temps de paix, appliqué intégralement cette politique de la nation armée alors que les démocraties, même après la déclaration de guerre, ont été bien lentes à mobiliser toutes leurs ressources. Pour lutter à armes égales contre l'adversaire, il faut adopter les mêmes armes que les siennes et, pour le vaincre, en fabriquer qui soient supérieures.

Sans que l'argent soit, comme autrefois, le nerf de la guerre, les finances sont l'instrument par excellence pour organiser la production de guerre. Nous avons déjà étudié la technique des finances de guerre et les budgets des exercices 1942-43 et 1943-44. Comme nous devons limiter notre étude aux principaux secteurs de notre politique économique de guerre, il nous reste à exposer: 1. la politique de réglementation des prix; 2. la production industrielle; 3. l'agriculture et son rôle dans la guerre actuelle; 4. la mobilisation, le travail, l'effort de guerre, les revenus et les salaires; 5. le commerce extérieur du Canada. Nous constaterons, au cours de nos exposés, jusqu'à quel point les finances, les prix, la production, le travail, les revenus et les salaires sont des facteurs qu'il est impossible de dissocier sans risquer de provoquer des ruptures d'équilibre qui ont les plus graves conséquences sur toute la structure économique d'une nation. Au reste, cette constatation, vraie en temps de guerre, l'est aussi en temps de paix.

CHAPITRE VI

•

LA POLITIQUE DU CONTRÔLE DES PRIX

Contrôle des prix. — Objectif de cette politique. — Le rationnement est son complément indispensable. — Effets de la tarification. — L'économie dirigée. — Méthodes de contrôle.¹

LE contrôle des prix, que l'on appelle parfois la tarification, n'est pas une nouveauté. Toutes les époques l'ont connu, à partir de l'Empire romain jusqu'aux guerres mondiales du XXe siècle.

L'objectif d'une politique de fixation des prix est d'éviter l'inflation, de réglementer la consommation civile, d'orienter vers la guerre le plus possible de capitaux, de main-d'œuvre et de biens de toutes sortes. Il existe une relation étroite entre la politique des prix et celle de la production. L'une et l'autre se complètent et dépendent de la technique financière de l'État, dont les objectifs sont de 1. maintenir le plafond des prix par des subventions aux industries, au commerce et à l'agriculture; 2. engager des capitaux dans de nouvelles industries; 3. solder les dépenses des contrôles administratifs; 4. assurer l'équipement et le ravi-

¹ Voir l'étude de Kenneth W. TAYLOR dans J. F. Parkinson, *op. cit.*, pp. 47-72, et A. F. W. PLUMPTRE, *op. cit.*, pp. 198-213.

taillement des armées canadiennes et des armées alliées.

Une politique de fixation des prix n'atteint pas son but sans le rationnement, destiné à éviter une demande accrue des biens de consommation, que l'on ne peut trouver qu'en quantités de plus en plus réduites. Bref, c'est là le mode par excellence pour rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande par une réduction correspondante de ces deux facteurs.

Les expériences actuelles nous apprennent qu'il est impossible de fixer les prix des produits de consommation ou des biens de production sans tarifer ou déterminer les salaires, les profits, les dividendes, le taux de l'intérêt, les commissions, les honoraires professionnels, etc... Une telle politique entraîne, dans ses conséquences les plus lointaines, un contrôle général du revenu de la nation et une réglementation complète de l'activité économique. C'est ce régime d'économie dirigée qui, au Canada, va porter le coup le plus dur aux institutions traditionnelles. Il est vrai que notre pays, dès avant la guerre, s'était déjà un peu engagé dans cette voie. Les salaires minima, les conventions collectives de travail, la politique de soutien des cours du blé, la détermination des prix du lait sont autant de mesures qui ont préparé le terrain à l'économie militaire actuelle.

La transition entre ces deux formes d'économie n'a pas été brusque. Elle s'est faite par paliers, et ce n'est que progressivement qu'est disparue la

liberté absolue des contrats, de la production et du placement des capitaux. Le régime des prix libres a cessé définitivement de fonctionner à la fin de l'année 1941 en prévision sans doute de la période de production et d'embauchage complets que l'on attendait au cours de l'année 1942.

Cette politique de contrôle des prix, des matières premières et des biens de consommation, des capitaux, même destinés à la production, est absolument nécessaire à l'État moderne qui doit faire face à une guerre. Prix et rationnement, production agricole et industrielle, revenus, embauchage, tels sont donc les facteurs principaux d'une économie de guerre. C'est de la combinaison de ces facteurs complexes que dépend le succès ou l'insuccès de la politique économique générale.

Une politique de fixation des prix a des effets variés. Elle provoque une concentration marquée de l'industrie; elle élimine les entreprises les moins favorisées; les méthodes de vente changent; la publicité commerciale diminue; la concentration verticale dans les industries s'accroît, commençant à la matière première pour s'arrêter quelquefois à la vente au gros ou au détail; l'embauchage est réglementé; l'État finance de nombreuses entreprises; la concurrence tend à disparaître, puisque l'État devient l'entrepreneur principal de la nation en même temps qu'il en est le consommateur le plus important. Pour soutenir des productions et des commerces indispensables au ravitaillement des populations civiles, l'État adopte une politique

coûteuse de subsides et de subventions. Enfin, le commerce extérieur et son pendant, le change étranger, doivent être complètement réglementés afin de ne pas détruire le mécanisme délicat des prix intérieurs.

Par la tarification généralisée, l'État peut encourager ou décourager, selon les cas, tel ou tel genre de production, éliminer les productions qui n'ont rien à voir avec la conduite de la guerre et assister les autres par une aide financière directe ou des prix élevés susceptibles de laisser au producteur des marges substantielles de profit. Notre pays s'est engagé dans cette voie par sa politique agricole et par les subventions versées à des industries ou des commerces.

PRINCIPALES MÉTHODES DE CONTRÔLE DES PRIX

L'État peut orienter le mouvement des prix par une politique d'impôts et d'emprunts destinée à réduire la consommation civile. Ce sont, toutefois, les méthodes directes qui sont les plus efficaces, quand elles sont complétées par le rationnement.

Le gouvernement fédéral a créé, le 3 septembre 1939, la Commission des Prix et du Commerce. Le but de cet organisme était, à l'origine, d'éviter la hausse du prix des denrées, des combustibles et de quelques autres produits de première nécessité. Il avait donc, à ce moment-là, la mission d'assurer le ravitaillement de la population. De fixation des prix, il n'a guère été question avant la fin de l'année 1941.

La Commission des prix pouvait faire des enquêtes, examiner les comptabilités, exiger des rapports; elle avait faculté de délivrer des permis aux manufacturiers; la surveillance des importations et des exportations relevait de sa compétence, de même qu'elle avait le pouvoir de recommander des modifications aux droits de douanes.

Originellement, cet organisme comprenait cinq hauts fonctionnaires venant des administrations les plus importantes : Industrie, Agriculture, Commerce et Finances. Étudier les plaintes formulées par les consommateurs, entreprendre des enquêtes de concert avec les services des poids et mesures, la gendarmerie royale, les vérificateurs du Trésor, telles sont, au début, les attributions essentielles de la Commission.

Les pouvoirs de cette Commission se sont constamment accrus depuis le début de la guerre. En juin 1940, elle a imposé une taxe de 10 pour 100 sur les importations provenant de pays autres que ceux du Commonwealth. Les États-Unis étaient donc sujets à l'imposition de cette nouvelle préférence douanière. Il est vrai que la raison d'être de cette surtaxe n'était pas tellement de hausser nos droits que d'augmenter notre réserve de devises afin d'accroître nos importations d'origine américaine.

La politique générale de cet organisme est établie après consultation avec le gouvernement et les administrateurs, ces derniers étant assistés dans leurs fonctions par des experts. La Commission

est l'autorité suprême en matière de prix. Cette juridiction couvre tous les domaines, y compris ceux qui relèvent d'autres organismes fédéraux ou provinciaux. Tous les biens et services qui ne dépendent pas des contrôles institués par les Munitions et les Approvisionnements sont soumis à sa compétence administrative. Elle peut édicter des normes de production, recommander l'attribution d'indemnités et de subventions pour prévenir que le plafond des prix ne soit crevé. A l'heure actuelle, la Commission a le nombre suffisant d'administrateurs chargés de régler à peu près toutes les productions et tous les services de l'activité économique.

Cet organisme agit aussi en étroite collaboration avec la Commission de Contrôle des Industries en temps de guerre. Le président de chaque Administration fait de droit partie de l'autre. Toute décision des contrôleurs qui a trait aux prix doit être prise avec l'assentiment de la Commission des prix. Tous les contrôleurs font partie de cette dernière pour toutes les questions qui se rattachent aux prix. Afin de simplifier le fonctionnement des deux organismes, les quelques vingt contrôleurs sont considérés, à toutes fins pratiques, comme administrateurs de l'Administration des prix. Enfin, pour assurer davantage la coopération entre les deux organismes, la Commission industrielle a mis ses sections administratives et ses agences régionales à la disposition de la Commission des prix.

Nous avons vu qu'au cours des deux premières années de guerre la tarification se résumait à peu de chose. Ce n'est qu'à la fin de 1941, sous la pression des événements et la menace certaine de l'inflation, que le gouvernement canadien imposa un plafond aux prix et aux salaires. À partir du 1er décembre 1941, il est interdit de vendre des marchandises ou de fournir des services au consommateur à un niveau supérieur à celui de la période de base, du 15 septembre au 11 octobre 1941. Cette méthode de tarification comporte un élément de souplesse et permet d'adapter les prix aux circonstances, aux lieux, aux conditions particulières des commerces et des industries. Les escomptes consentis au cours de la période de base doivent être continués. Il est interdit au marchand ou au producteur d'altérer la qualité de ses produits ou d'y opérer des transformations dans le but d'élever les prix à un niveau supérieur à celui de la période-type.

La Commission des prix a, naturellement, le pouvoir d'orienter sa politique générale suivant les circonstances. Elle peut réduire la production, imposer ses méthodes nouvelles de fabrication, déterminer la qualité des produits, etc. Cet organisme comprend un personnel de direction, soit centralisé à Ottawa, soit réparti dans tout le pays qui s'élève à quelques centaines de personnes.

La Commission n'impose pas la tarification pour ce qui a trait aux achats du ministère des Munitions, de même que ne sont pas soumis à l'appli-

cation de la loi les exportations, les ventes d'effets personnels, les négociations de lettres de change et de valeurs, les honoraires d'avocats, de médecins, de courtiers, de publicitaires, de traducteurs, etc . . . Il existe enfin quelques autres exemptions qui concernent un bon nombre de produits agricoles.

Le rationnement, nous l'avons dit plus haut, est le corollaire obligé d'une politique de fixation des prix et de réduction de la production destinée à la consommation civile. Il nous a fallu choisir entre la production civile et la production de guerre. M. Donald Gordon, président de la Commission des prix, a résumé en dix points son programme de rationnement. Voici sa propre déclaration, d'après un compte rendu du journal *Le Canada* :

1. On réduira strictement au minimum nécessaire à la santé, à l'efficacité et au moral de la nation l'usage des ressources humaines et matérielles qui ravitaillent la population civile ;

2. On appliquera ces réductions d'une « façon ordonnée et progressivement ». On doit comprendre que les besoins des forces armées et l'industrie essentielle sont urgents ;

3. La Commission des prix procédera en contrôlant la production, les approvisionnements et la distribution. Le directeur du service national sélectif s'occupera du transfert de la main-d'œuvre ;

4. Les comités consultatifs fourniront à la Commission leur expérience pratique en maintes industries ;

5. Les premières mesures consisteront à « éliminer les activités dans les domaines évidemment non essentiels, à uniformiser et à simplifier celles des domaines où l'on continuera à opérer » ;

6. La Commission émettra des ordonnances sur toute la production non essentielle indistinctement, mais elle ne pourra édicter des mesures semblables pour toutes les industries au même moment ;

7. En concentrant la production en certaines industries, les besoins de main-d'œuvre en différentes régions joueront un rôle important ;

8. Il peut devenir nécessaire que la Commission établisse un programme de mise en commun des profits, dans le cas de certaines firmes d'une même industrie dont la production a été réduite à des degrés divers. L'expérience des Britanniques révèle cependant que les industries concernées s'entendent le plus souvent entre elles ;

9. Dans le maintien de la production pour l'exportation, on devra tenir compte « des engagements et des obligations morales du Canada envers les nations unies et les pays étrangers amis » ;

10. L'extension du rationnement du consommateur deviendra la conséquence inévitable de la réduction de la production. Le rationnement du consommateur constitue essentiellement un programme destiné à assurer une distribution équitable des approvisionnements, plutôt qu'une tentative pour imposer des privations.

Ce vaste programme est dans la logique des choses et découle des nécessités internes de la guerre. Les autorités fédérales l'ont appliqué puisque, déjà, environ 500 bureaux régionaux de rationnement fonctionnent partout à travers le Canada.

Il existe d'autres organismes de réglementation des prix tels que les Commissions du blé, du lait et du bacon. Ces organismes, en même temps qu'ils sont chargés de déterminer ou de fixer les prix, appliquent aussi une politique de primes à la production agricole. De nombreuses industries et de nombreux commerces sont subventionnés pour assurer la continuité de la production et sauvegarder le principe de la tarification. En règle générale, une politique de subventions à la production agricole ou industrielle est le complément indispensable de toute politique de tarification.

Jusqu'ici, cette politique a pu éviter l'inflation, grâce au concours du fisc, des emprunts et du rationnement. L'indice du coût de la vie n'a pas

encore augmenté dans des proportions inquiétantes. Si le rationnement est imposé à la production comme à la consommation civile, il faudra sans doute que le gouvernement continue à réduire, par des impôts et des emprunts, les disponibilités de pouvoir d'achat laissées à la population. Autrement, si quantité d'industries ferment leurs portes (rationnement de la production) et qu'en même temps la quantité des biens de consommation, de quelque catégorie que ce soit, diminue constamment, alors que les revenus auront augmenté, on trouvera là, réalisées, toutes les conditions techniques de l'inflation. Il y aura une masse disproportionnée d'instruments monétaires en présence d'une masse de plus en plus réduite de biens de consommation. L'État devra donc littéralement absorber cet excédent de pouvoir d'acquisition et éviter qu'il ne revienne trop tôt dans la circulation en imposant des restrictions rigoureuses au crédit sous toutes ses formes. Bref, ce sera, tout de bon, la politique de l'épargne obligatoire et du contrôle complet du crédit et des opérations techniques de la finance.

CHAPITRE VII

LA PRODUCTION INDUSTRIELLE

Production industrielle. — Le Canada, grande puissance industrielle. — Intégration économique. — Création d'un ministère de la production. — L'entrepreneur principal de la guerre économique.¹

NOUS devrions rapprocher, dans un même chapitre, les rôles respectifs de l'industrie et de l'agriculture. Dans la guerre comme dans la paix, l'une est le soutien de l'autre. C'est l'agriculture qui ravitaille le soldat, l'ouvrier et toute la population de nos cités industrielles et commerciales. Le cultivateur remplit ce rôle dans la mesure qu'il reçoit de l'ouvrier et de l'industrie, non seulement les articles nécessaires à son état, mais encore les objets indispensables du confort moderne. Pour cela, la politique appropriée s'impose. Dans le chapitre suivant, consacré à l'agriculture, nous étudierons de plus près les conditions essentielles de cette collaboration entre l'ouvrier, l'industriel et le cultivateur.

L'industrie canadienne, depuis la guerre, tombe sous le contrôle direct du ministère des Munitions et du Ravitaillement que l'on aurait pu appeler, pour simplifier, le ministère de la Production. Les

¹ A consulter l'étude de Henry BORDEN dans J. F. Parkinson, *op. cit.*, pp. 17-33.

ordonnances relatives aux prix, au commerce de la population civile et aux échanges extérieurs sont soumises à sa revision, et ne doivent pas entrer en conflit avec les ordonnances de la Commission industrielle. Cette subordination indique bien que l'État assigne à la production le premier rôle et que la réglementation des prix est une technique indispensable pour éviter l'inflation et diriger vers l'effort commun la presque totalité des forces productives. Les prix et la production ne peuvent être compartimentés si l'on ne veut pas détruire l'équilibre délicat de l'activité économique, qu'il faut maintenir coûte que coûte.

Comme nous le verrons, les contrôleurs organisent la production et les administrateurs, de leur côté, répartissent entre les civils les disponibilités réduites des objets de consommation de toute nature. Les deux sphères d'activité se complètent l'une l'autre. Pendant que les administrateurs libèrent des capitaux et de la main-d'œuvre en appliquant leur politique des prix et du rationnement, les contrôleurs assurent le rendement de la production industrielle.

L'essor économique du Canada est sans précédent dans son histoire. En quelques années, notre pays est devenu une grande puissance industrielle exportant vers tous les champs de bataille des quantités de plus en plus considérables de matériel et de denrées. Des fabriques de produits chimiques, d'instruments de précision, d'armements lourds et légers ont été créées de toutes pièces.

Les entreprises canadiennes utilisent aujourd'hui des procédés techniques et des brevets dont les secrets étaient jalousement gardés, avant 1940, par la Grande-Bretagne et les États-Unis. Il nous a fallu développer, au plus haut point, la fabrication de machines-outils en comblant notre insuffisance en ce domaine, comme en celui de quelques matières premières, par des appels à la production américaine. À part la construction de navires de fort tonnage, d'avions de chasse et de bombardement, de certaines pièces d'artillerie, le Canada fabrique maintenant, en quantités importantes, à peu près tout ce qui peut servir à la conduite d'une guerre moderne. Pour accomplir un tel effort, qui prend les proportions d'une révolution industrielle, notre pays a formé une main-d'œuvre technique hautement spécialisée et mis à contribution toutes ses ressources en matières premières, capitaux et usines.

À la fin de l'année 1943, les dépenses totales du ministère des Munitions s'élèvent aux environs de \$7,500,000,000.² Le sommet de la production de guerre a été vraisemblablement atteint. Les mois à venir marqueront peut-être une certaine diminution.

La production totale de la guerre se chiffre par environ \$5,500,000,000, celle de l'année 1943 comptant pour plus de la moitié avec un peu moins de \$3,000,000. De pareils chiffres sont d'autant plus

² Voir la *Financial Post* du 24 décembre 1943.

significatifs qu'ils n'englobent pas toute la production industrielle.³ L'embauchage dans les usines de guerre et l'importance de nos effectifs militaires ont augmenté progressivement depuis septembre 1939.⁴

Voici, pour l'instant, les progrès énormes de notre pays dans la transformation des matières premières destinées directement aux fabrications de matériel de guerre. Des usines canadiennes d'affinage sortent 33 pour 100 de la production d'aluminium, 14.8 pour 100 du cuivre, 16 pour 100 du plomb, 18.2 pour 100 du zinc, 90 pour 100 du nickel que consomment les Nations-Unies.⁵ Notre pays suffit presque à tous ses besoins dans l'usinage et la préparation des métaux, sauf dans la production de l'acier, du charbon, du magnésium, des lubrifiants et de l'essence où notre part est plutôt négligeable. Notre pays pourvoit déjà à environ la moitié de ses propres besoins en machines-outils. Par ailleurs, la rationalisation a fait des progrès dans le domaine de l'outillage, de façon à réduire les prix de revient au plus bas niveau possible.

Outre la production des matières premières, notre pays a développé de nombreuses industries connexes dont le rôle est essentiel. L'extraction de l'or, l'énergie électrique, l'organisation des transports terrestres, maritimes, aériens, l'industrie des textiles, la fabrication nouvelle du caoutchouc syn-

³ Voir le graphique de l'appendice, page 313.

⁴ Voir le graphique de l'appendice, pp. 313-4.

⁵ Voir les publications de l'Office fédéral de la Statistique et les articles spéciaux de la *Financial Post*.

thétique, les pâtes à papier, le bois de construction, le charbon, l'essence sont tous autant de secteurs dont il a fallu tirer le meilleur parti. L'objectif du ministère des Munitions et du Ravitaillement est d'obtenir un rendement maximum de chacune des sources de produits auxquelles s'alimentent les entreprises. On éprouve déjà la nécessité d'un reclassement des machines-outils et des matières premières. L'or, qui comblait notre balance débitrice de change avec les États-Unis, passe maintenant au second plan afin de libérer vers les industries-clés de plus en plus d'outillage et de main-d'œuvre. L'industrie du papier doit diminuer son rendement pour augmenter les disponibilités d'énergie motrice dont les usines d'aluminium ont un pressant besoin. Il nous faut procéder à une réévaluation complète de tous les facteurs de la production à partir de l'essentiel jusqu'à l'inutile.

Pour accorder de plus en plus aux industries de guerre, on a encouragé la concentration des entreprises. Ce phénomène est maintenant généralisé dans tous les pays. À quoi se résument les plans de concentration industrielle ?

Toutes les industries tombent sous la juridiction de la Commission industrielle. Les contrôleurs, venant à peu près tous de la grande industrie, établissent les priorités de guerre, voient à la répartition des matières premières, de l'outillage et des produits ouvrés, attribuent les contrats de fournitures. Sauf ratification par le ministère des Munitions pour les plus importants, ils sont nantis

de pouvoirs discrétionnaires. Il va de soi que la majorité des contrats de fournitures sont adjugés à la grosse industrie, qui s'est d'ailleurs constituée en mergers ou cartels. Le petit concurrent a sans doute sa part, mais réduite. Une pareille concentration des entreprises ne manquera pas d'avoir ses répercussions plus tard.

Les contrôleurs de l'industrie et les administrateurs des prix agissent de concert dans une complète unité de vues et d'objectifs, cherchent à déterminer ce qu'une concentration poussée pourrait épargner ou libérer de forces productives. Par exemple, une industrie est centralisée dans un cartel composé de trois ou quatre firmes. Quant aux établissements sacrifiés, ils doivent produire en vue des besoins présents ou fermer leurs portes. Dans un cas comme dans l'autre, les firmes cartellisées, seules ou avec le concours financier de l'État, peuvent être contraintes de constituer un fonds de réhabilitation destiné aux entreprises sacrifiées, à leur maintien pendant la guerre ou à leur réadaptation aux conditions nouvelles qui naîtront de la paix.

Un bon nombre d'industries marginales seront condamnées à disparaître, victimes de la guerre, d'autres aussi, victimes de la paix, et qui ne pourront lutter contre les cartels. Cette tendance générale vers la constitution d'industries de monopoles et de cartels devient, peu à peu, un fait accompli sous la pression impérieuse des événements.

La révolution industrielle du Canada est l'œuvre du ministère des Munitions et du Ravitaillement et des organismes qui en dépendent et agissent sous sa direction. En 1939, le gouvernement canadien se préparant à recommencer, comme en 1914, son rôle de pourvoyeur de denrées et de matières premières, se contenta de constituer un organisme de centralisation des achats.

L'adjudication des contrats de la Défense nationale fut confiée à cet organisme nouveau, qui devait adopter les méthodes de l'appel à l'offre et le principe de la limitation des profits à 5 pour 100. On constata, dès le début, qu'il était impossible d'imposer de pareilles limites à l'industrie. En effet, il était généralement plus profitable de travailler pour l'ensemble des entreprises privées.

Le 15 septembre 1939, le gouvernement créa une Commission du ravitaillement et certaines limitations de la loi originaire furent supprimées ou élargies. Du profit à 5 pour 100, il ne fut plus question.

Le Parlement canadien, réuni en session spéciale, créa le ministère des Munitions et du Ravitaillement, qui ne devait entrer en fonctions qu'après un décret ministériel. Le décret ne fut édicté qu'au printemps de 1940, alors que les événements européens prenaient une mauvaise tournure. À partir de cette époque, les achats et la production relevèrent exclusivement du nouveau ministère et de ses nombreux services.

LE MINISTÈRE DES MUNITIONS ET DU
RAVITAILLEMENT

C'est de lui que dépendent l'organisation et la mobilisation de toutes les ressources du pays pour les fins de la guerre. Toutes les industries et tous les commerces tombent sous sa juridiction, et il exerce ses fonctions par l'intermédiaire de la Commission industrielle, d'une section dite des priorités et de nombreuses sociétés d'État.

Une vingtaine de contrôleurs ou régisseurs ont juridiction entière sur l'acier, les métaux, les carburants, l'énergie électrique, le bois, les produits chimiques, les machines-outils, les véhicules-moteurs, la construction, les réparations de navires, les transports et quantités de produits divers tels que la soie, le caoutchouc, etc., etc.

Le service des priorités a tous les pouvoirs requis pour assigner aux industries, selon leur importance dans la production de guerre, leur rang respectif dans l'attribution des matières premières, de l'outillage et des disponibilités du transport. Cet organisme, comme c'est d'ailleurs le cas pour le ministère des Munitions et du Ravitaillement, collabore étroitement avec les ministères de la Production de la Grande-Bretagne et des États-Unis.

Enfin, le ministère des Munitions remplit son rôle d'entrepreneur principal de la guerre économique avec l'aide de sociétés d'État, au nombre d'une vingtaine environ, qui ont pour mission de diriger certaines productions essentielles, de répartir entre les industries les machines-outils et les

produits dont elles ont besoin, et, enfin, de fabriquer des armes de toutes sortes.

La coordination entre les contrôles relève d'un comité dont le directeur est membre de la Commission industrielle. Le directeur général de cette dernière fait aussi partie de ce comité.

Le ministère des Munitions fonctionne en liaison étroite avec la Commission des prix, qui relève des Finances. Nous avons déjà étudié la nature de la collaboration de ces deux importants organismes.

Cette centralisation de l'organisation économique du pays a pour objectif de porter au plus haut point le rendement général de la production et, dans certains cas, de limiter ou d'interdire la production civile lorsqu'elle entrave la production de guerre.

Au mois d'août 1941, on a remanié les cadres de la Commission industrielle afin de coordonner ses fonctions avec celles des nombreux autres organismes gouvernementaux dont relèvent, en particulier, les prix, les importations et les exportations. La coordination laisse à désirer lorsqu'il s'agit d'établir la nature des relations nécessaires entre les prix et les salaires, entre l'agriculture et la main-d'œuvre.

La composition de la Commission industrielle nous fera mieux constater dans quel esprit est conçue cette coordination de la production de guerre. En font partie: l'adjoint du sous-ministre des Munitions, en sa qualité de directeur général des

contrôles industriels; l'autre adjoint du sous-ministre, qui a la direction des fournitures de guerre et du comité de production; le directeur général des priorités, les contrôleurs, le directeur de la Commission des prix, le président de la société de stabilisation des prix et, enfin, le contrôleur du transport. La Commission industrielle tient des réunions régulières au cours desquelles on étudie l'ensemble de la politique économique. Aucune ordonnance d'intérêt général n'est valide à moins d'être ratifiée par le directeur de la Commission. Si une ordonnance pourvoit à l'imposition d'un contingentement de production, la signature du ministre est requise. Enfin, toute mesure qui implique une fixation de prix doit être prise de concert avec l'Administration des prix.

Cette coordination des organismes gouvernementaux, qui n'est pas parfaite, est néanmoins suffisante pour assurer la mobilisation générale de toutes les ressources du pays. Les chiffres de la production industrielle et agricole en sont la preuve indiscutable. La réorganisation du ministère des Services nationaux de guerre, la création du Service national sélectif ont poussé à l'extrême limite l'utilisation des ressources de toutes sortes de notre pays.

La province de Québec peut formuler une réserve parfaitement justifiée quant à la composition des organismes du ministère des Munitions et du Ravitaillement. Sur un personnel de direction d'environ 170, la population française du pays ne

compte qu'environ 7 représentants. À la Commission des prix, et il s'agit là uniquement des administrateurs les plus importants, l'élément d'origine française compte environ 14 représentants sur un total de 315. C'est donc dire que la direction réelle de la politique économique de guerre est entièrement confiée aux Canadiens de langue anglaise ou d'origine britannique. Une pareille inégalité de traitement imposée à la minorité du pays est loin d'être un facteur de progrès pour l'unité de la nation. M. A. F. W. Plumtre, économiste canadien de grande réputation, reconnaît qu'une pareille situation n'est pas nécessairement désirable.⁶

⁶ The concentration of leadership in the hands of the British group, to the virtual exclusion of all others, however numerous, promotes wartime co-operation amongst the leaders themselves. It is not necessarily a desirable situation from the point of view of enlisting the patriotic co-operation of all groups in the community (A. F. W. PLUMPTRE, *Mobilizing Canada's Resources for War*, p. 249, Toronto, MacMillan, 1941.

CHAPITRE VIII

L'AGRICULTURE CANADIENNE ET LA GUERRE *

Agriculture canadienne.—Guerre et après-guerre. — Place de l'agriculture dans l'économie de paix. — Sous-consommation et surproduction. — Politique de subvention aux cultivateurs. — Facteurs principaux d'une politique agricole. — Relations entre denrées alimentaires et produits ouverts. — Formation des prix des denrées agricoles, en temps de paix. — Production et prix agricoles en temps de guerre. — Main-d'œuvre agricole. — Situation agricole dans Québec. — Les prix mondiaux.

APRÈS l'armistice franco-allemand du printemps de 1940, la Grande-Bretagne dut compter exclusivement sur le Canada, les autres Dominions et les États-Unis, non seulement pour réorganiser ses armements, mais aussi pour assurer le ravitaillement en denrées de ses armées et de sa population. Dans le cadre du gigantesque cartel de ressources, qui existe entre le Canada, les États-Unis et la Grande-Bretagne, l'agriculture exerce une triple fonction: 1. assurer la consommation de l'armée et des populations de notre pays; 2. pourvoir au ravitaillement de l'Angleterre et des pays alliés dont la production est insuffisante

* On trouvera un bon exposé des principaux problèmes de l'agriculture canadienne dans l'étude de W. M. DRUMMOND, publiée dans J. F. Parkinson, *op. cit.*, pp. 128-150.

et, enfin, 3. ravitailler, après la guerre, en produits agricoles essentiels, les pays d'Europe, d'Asie et d'Afrique, dévastés et affamés.

La tâche qui incombe à l'agriculture, surtout au Canada et aux États-Unis, est sans précédent dans l'histoire économique des deux pays. La production agricole canadienne et américaine est la seule, ou à peu près, qui ait, à l'heure actuelle, un excédent exportable. La Russie, l'Europe, l'Afrique, l'Asie, la Grande-Bretagne sont toutes autant de régions immenses et très peuplées dont la production est tellement insuffisante qu'elle confine à la disette. Seuls les pays d'Amérique, surtout les États-Unis et le Canada, sont capables, au cours de la guerre et après, de nourrir en grande partie le reste du monde.

Par suite des blocus, les Amériques n'expédient à peu près rien vers l'Europe, l'Asie et l'Afrique. Pour l'instant, la production agricole, américaine et canadienne, doit surtout ravitailler les armées alliées, la Grande-Bretagne, une partie de l'Afrique et de l'Italie.

En nous engageant à faire voir l'importance de l'agriculture, nous la considérerons sous son double aspect national et international, en tenant compte, dans les deux cas, de la position du problème selon que notre pays est en paix ou en guerre.

Quelle est, en temps de paix, la place de l'agriculture dans l'économie canadienne? Sans aucun doute, celle de la parente pauvre de l'industrie.

En effet, nos cultivateurs, qui composent environ le tiers de la population canadienne, n'ont comme rémunération de leur dur travail que le sixième environ du revenu national. Cette proportion est généralement admise.

En temps de paix — et la crise de l'entre-deux-guerres nous l'a appris — il y a, dit-on, surproduction de blé et de denrées alimentaires. Est-ce vraiment possible? Quand on sait que le tiers environ de notre population est sous-alimenté? Et le plus tragique, c'est que la sous-alimentation est générale dans le monde, dans tous les pays, aux États-Unis comme en Chine.

Tout le monde se rappelle qu'il y a environ dix ans des cultivateurs, dans un rayon de trente milles de Montréal seulement, ne savaient que faire de leur production laitière alors que des milliers de familles de la métropole n'avaient pas un revenu suffisant, provenant des allocations de chômage ou de leur travail, pour acheter ces produits si nécessaires à la santé de leurs enfants. Et pareille anomalie se retrouvait dans tous les autres secteurs de la production agricole.

Si l'agriculture offre parfois des problèmes de surproduction à résoudre, ce n'est que dans des cas tout à fait particuliers dont le blé et le café sont des exemples. Et encore, si le problème des débouchés, pour nous en tenir à ces deux productions, était résolu sous son angle véritable, c'est-à-dire international, on constaterait rapidement que cette surproduction n'est qu'apparente.

Dès avant la guerre, on a tenté de négocier des accords internationaux pourvoyant à la répartition du blé dans le monde. Toutes les conférences ont fait faillite parce qu'elles ont été contrecarrées, dans leurs objectifs, par la politique des pays producteurs de blé et même des pays qui ne l'étaient pas, mais qui visaient à se suffire à eux-mêmes. Tel était, par exemple, le cas de l'Italie qui, tout en asséchant ses marais pour les consacrer à une production coûteuse, privait sa population de farine au nom des principes de l'autarchie. Pendant que pareille politique avait la faveur de l'Italie, les États-Unis et le Canada, équipés pour produire du blé à un prix de revient peu élevé, pratiquaient une politique de soutien des cours et de réduction des emblavures. Notre pays n'a pas encore abandonné cette politique, qui lui coûte plusieurs millions par année. Tout cela ne montre-t-il pas que la politique du blé est un problème à la fois national et international ? Il en est de même de presque toutes les productions agricoles.

En outre, la politique économique générale dépend essentiellement de l'équilibre entre les prix agricoles et industriels. Que les prix soient fixés par des réglementations de l'État ou déterminés par le mécanisme du marché libre, le problème ne s'en trouve pas changé. La preuve, c'est qu'à l'heure actuelle le secteur le plus inquiétant de la réglementation des prix est certainement celui de l'agriculture dans ses rapports avec les prix des produits manufacturés et la hausse du coût de la

vie. Si la politique actuelle se traduit par un échec, ce sera parce que les prix agricoles auront les premiers crevé les plafonds établis. Jusqu'à maintenant, on a réussi à éviter, en apparence du moins, une hausse trop prononcée du coût de la vie en subventionnant la production du lait, du lard, du beurre et du fromage. Pour assurer un profit à l'agriculture, le contribuable verse des impôts plus élevés. Ce principe de la subvention n'est d'ailleurs pas limité à l'agriculture. Ne le trouve-t-on pas dans le commerce et l'industrie? Il est la conséquence nécessaire d'une politique de tarification générale.

Outre l'équilibre des prix agricoles et industriels, la politique économique doit tenir compte des facteurs suivants: 1. les placements de capitaux dans les fonds de terre, les bâtisses, l'outillage; 2. le coût de la main-d'œuvre; 3. l'endettement agricole; 4. la dépréciation du cheptel et de l'outillage; 5. les méthodes de culture; 6. les marchés intérieurs et extérieurs.

Tous ces problèmes essentiels doivent, en temps de paix comme en temps de guerre, être l'objet de révisions constantes, rendues nécessaires par l'instabilité des prix, de la production, des échanges, de la consommation et des revenus. À part les insuffisances que l'importation permet de combler, — et il est bien qu'il en soit ainsi, car nos achats de café et de bananes nous permettent d'exporter du blé, des viandes, des produits ouvrés — nous constatons que notre agriculture est capable

de produire assez pour subvenir à nos besoins essentiels de consommation et que, pour maintenir notre train de vie à un niveau élevé, nous avons besoin du complément de l'agriculture de certains pays, surtout des contrées tropicales ou de celles qui préparent des produits spécialisés, des denrées de luxe, des vins et des huiles.

Comment faire parvenir la production agricole à la consommation urbaine après que les cultivateurs ont fait les prélèvements requis pour leur propre subsistance, qu'il faudrait placer au plus haut standard de nutrition? En retour de ses produits, l'agriculteur attend de la ville ou de l'industrie les produits manufacturés et même les aliments préparés qu'il n'a pas à sa disposition. Pour faire le pont entre la production agricole et la consommation urbaine, il faut établir les besoins **de la classe agricole** en produits manufacturés: les vêtements; les denrées alimentaires comme le sucre, le café, les noix, les farines, les pâtes, les huiles; les multiples objets mobiliers nécessaires à son bien-être et à son confort: appareils de T.S.F., automobiles, baignoires, tuyauteries, meubles, laines, textiles, etc.; l'outillage et les matériaux de construction indispensables à la ferme et à son entretien; les services sociaux essentiels: églises, écoles, hôpitaux, routes, éclairage électrique; enfin, les services professionnels et techniques.

C'est en échange de ces produits, denrées et services, que le cultivateur disposera de l'excédent de sa production préalablement établi de façon à

pourvoir aux besoins des villes et du commerce extérieur. Nous serions étonnés de constater à quel point nos classes agricoles manquent, dans l'ensemble, du confort essentiel ou élémentaire que seule l'industrie pourrait leur fournir. Nous serions d'ailleurs tout aussi étonnés de voir, même en temps de guerre, alors que l'on a atteint le stage de l'embauchage total, à quel point des milliers de familles, qui tirent leurs revenus monétaires de l'industrie, du commerce ou des professions, n'ont pas les moyens de subvenir décentement à leurs propres besoins, non seulement en produits agricoles, mais aussi en produits manufacturés et en services sociaux de toutes sortes.

Faire la somme des besoins économiques et sociaux de l'agriculture et de l'industrie, voilà l'objectif de la politique économique générale. Le total de la production, l'étendue des besoins de la consommation sont relativement faciles à déterminer.¹ On le fait en temps de guerre puisqu'on sait quels sont, par exemple, les besoins de l'Angleterre en produits de toutes sortes. Pourquoi ne pourrait-on déterminer de même, en temps de paix, l'étendue des besoins ? Est-ce durant une guerre seulement que l'embauchage total et la production totale sont possibles et réalisables, à tel point même qu'il faille réduire la consommation civile ? En temps

¹ L'économie naturelle socialiste tire avantage de cela pour affirmer que la socialisation des entreprises est nécessaire. Il n'existe pas de relation de cause à effet entre les besoins de la consommation et le régime des entreprises.

de paix, la consommation générale est insuffisante; la production a un rendement partiel comparé à celui de la guerre; le chômage est considéré comme un mal permanent.

Cet équilibre nécessaire n'a jamais été atteint. Probablement ne le sera-t-il jamais de façon parfaite. S'il est si difficile à réaliser, c'est à cause des faiblesses nombreuses du mécanisme complexe de la formation des prix. Théoriquement, le jeu libre des prix devrait suffire à équilibrer la production et la consommation. Malheureusement, le mécanisme des prix ne pourrait fonctionner harmonieusement que dans une société où tout le monde, sans exception, respecterait intégralement les règles du jeu. Il se trouve toujours des producteurs ou des consommateurs qui, dans l'espoir de faire un profit monétaire au détriment d'autrui, s'arrangeront pour intervenir à leur avantage dans la formation des prix. Ils tireront parti, soit d'un pouvoir d'achat considérable, soit d'une alliance avec d'autres producteurs ou échangistes, pour imposer leurs propres conditions à ceux qui offrent sur les marchés tel ou tel produit. C'est de cette façon que le mécanisme des prix ne fonctionne jamais librement.

En d'autres termes, les monopoles, les cartels, les sociétés puissantes, les détenteurs des instruments monétaires ou ceux qui en ont le contrôle et la direction bénéficient d'une situation privilégiée qui leur permet de produire, d'acheter et de vendre

à leurs conditions.² Cet état de choses s'applique particulièrement à l'agriculture. Les prix agricoles, dans la phase de l'offre, sont déterminés par la concurrence des producteurs individuels très nombreux. La demande, de son côté, c'est-à-dire la consommation, n'est pas déterminée par la concurrence des consommateurs, mais par les prix du marché qui sont le résultat d'ententes entre les industries ou les commerces cartellisés ou semi-cartellisés.

Un exemple concret. Supposons, comme c'est à peu près le cas au Canada, que les industries de la salaison et de la préparation des viandes sont des industries de cartel. Les éleveurs ont une production suffisante pour subvenir aux besoins de la consommation. Supposons enfin que les consommateurs ont les revenus suffisants pour acheter, à un prix normal, toute la viande dont ils ont besoin. Tous les éleveurs expédient leurs animaux vers les centres où se trouvent les plus grands marchés et où la demande est censée la plus forte. Comment sont fixés les prix ? Par le concours des vendeurs et des acheteurs, qui attendent tous deux un profit de l'opération. Il y a, mettons, 1,000 vendeurs pour un seul acheteur qui représente le cartel. Les mille se font concurrence en présence de l'unique acheteur. Ce dernier, pour déterminer son prix, tient compte de ses frais généraux,

² Pour une analyse au point de la formation des prix de monopoles et de cartels, voir l'ouvrage déjà cité de J. E. Meade.

des impôts, de la rémunération de son capital, des profits et des dividendes. Les 1,000 vendeurs sont-ils dans la même situation ? Ils savent à quel prix ils devraient disposer de leurs produits pour continuer de produire à profit. Sont-ils en mesure d'imposer leurs conditions à l'acheteur unique ? Ils le pourraient, peut-être, s'il y avait entre eux entente complète. Or, tel n'est pas le cas, car il se trouvera toujours un bon nombre de vendeurs disposés à vendre leurs animaux à peu près à n'importe lequel prix, même à perte. Ce sont ceux-là qui déterminent les conditions du marché en acceptant le prix fixé par l'acheteur unique.

Étudions maintenant l'autre facteur, celui de la demande ou de la consommation. L'acheteur unique revend ses achats aux détaillants. Ces derniers désirent s'assurer un bénéfice; ce sont ces prix de détail qui déterminent l'étendue de la demande réelle. Les besoins de la consommation peuvent tripler le volume de la demande théorique; mais, à cause des prix trop élevés, dépassant le niveau raisonnable, la demande réelle est de beaucoup inférieure aux besoins véritables de la consommation.

Que se passe-t-il dans le même temps à l'origine du processus de la production ? Les éleveurs qui ont été forcés de vendre à perte diminuent leur production quand ils ne l'arrêtent pas complètement. D'autres éleveurs, comptant être plus chanceux, les remplacent, et les mêmes méthodes de formation des prix continuent d'avoir cours. La

consommation et la production se maintiennent sensiblement à un niveau à peu près invariable, bien qu'en théorie les producteurs puissent tripler le volume de leur production et que les consommateurs soient disposés à augmenter leurs achats dans la même proportion.

Qu'arrive-t-il maintenant si la production de la viande de boucherie baisse de plus en plus et descend à un niveau qui compromette même les affaires de l'acheteur ? Il n'y a qu'à hausser les prix lors de certains arrivages et, sous la promesse de profits possibles, l'éleveur prend les mesures pour augmenter sa production. Rien ne l'assure, toutefois, que lorsque son produit sera fini, il trouvera des conditions de marché aussi favorables que celles qu'il attendait. Lorsque le temps sera venu de vendre, la production aura augmenté et la concurrence des vendeurs individuels sera peut-être tellement forte que l'acheteur unique pourra de nouveau fixer les prix du marché dans le sens de la baisse. Pendant toute cette période de rajustement dirigé par l'acheteur, le consommateur aura subi une augmentation des prix de détail. Lorsque, théoriquement, les prix devront baisser, la baisse sera longue à venir tandis que la hausse n'avait guère mis de temps à se manifester.

En temps de guerre, les méthodes de fixation des prix agricoles ne sont pas laissés à l'appréciation de l'acheteur unique. La politique canadienne de la production du lard illustrera la différence des méthodes. Les directeurs de la production agricole

déterminent au préalable l'étendue des besoins de la consommation: par exemple, 600 millions de livres par année destinées à la Grande-Bretagne. Il faut que la production du lard augmente de façon à satisfaire cette demande subite. Or, une pareille augmentation n'est possible que si le producteur y trouve un profit. Voilà pourquoi les prix sont fixés de façon que la production augmente par l'assurance de bénéfices sur lesquels le producteur compte pour intensifier son élevage et satisfaire aux besoins de la consommation tels qu'ils sont établis. Cette politique de la production n'est pas limitée à l'élevage du porc, mais, bien au contraire, elle est étendue à tous les produits agricoles essentiels, à l'exception du blé. Dans ce dernier cas, l'État subventionne les cultivateurs de l'Ouest pour qu'ils diminuent leurs emblavures et se livrent à la production plus payante du porc à bacon.

En résumé, l'agriculture est un problème de production et de prix, en temps de guerre comme en temps de paix. Les prix ne peuvent jouer leur rôle que si les produits de l'industrie et les services sont tels que l'agriculture puisse, elle aussi, satisfaire à l'ensemble de ses besoins essentiels en produits manufacturés et en services de toutes sortes.

Depuis la guerre, l'agriculture canadienne a pour objets 1. de ravitailler la Grande-Bretagne et les Nations-Unies; 2. de nourrir les armées et la population de notre pays; 3. de pourvoir à nos be-

soins de change dans le règlement de notre balance de compte avec les États-Unis. Tout commerce de denrées est interdit avec l'ennemi, mais la perte de nos débouchés européens ou asiatiques est amplement compensée par l'augmentation de nos ventes à la Grande-Bretagne. Pour augmenter la production agricole au delà du niveau qu'elle a actuellement atteint, il est de toute nécessité de trouver une solution au problème de la main-d'œuvre dont l'augmentation du coût par rapport à l'avant-guerre varie de 20 à 50 pour 100 selon les régions. Le Service sélectif se doit de ne pas ignorer l'agriculture.

Des problèmes d'outillage devront aussi être résolus. La fabrication des machines aratoires est actuellement restreinte. Ce problème, de même que celui de la main-d'œuvre, est presque aussi important que ceux des prix agricoles et industriels. En outre, les engrais chimiques et les moulées alimentaires, facteurs essentiels de la production agricole, doivent parvenir au cultivateur à des conditions qui en justifient l'achat. Le gouvernement a vu à éviter des échecs dans ce domaine en subventionnant l'utilisation d'engrais et de moulées.

Le gouvernement canadien a atteint ses objectifs dans le domaine de la production et de la fixation des prix. Les statistiques de la production agricole sont impressionnantes, comme celles de l'augmentation du revenu monétaire de l'agriculture canadienne. La province de Québec, à ce point de vue, est encore au troisième ou quatrième rang.

Cette situation résulte, pour une bonne part, de la politique de subvention du gouvernement fédéral à l'avantage des Prairies et du défaut d'une technique agricole généralisée. Il existe de multiples autres raisons qui expliquent la situation inférieure du Québec dans ce domaine. Ce n'est pas le lieu ici d'en faire une analyse qui dépasserait le cadre de ce travail.

Il faut aussi trouver un moyen de disposer de l'excédent des revenus de la classe agricole depuis que sont généralisées les restrictions dans l'achat d'outillage et de matériaux de construction. Cet excédent de revenus monétaires pourrait être affecté à la réduction de l'endettement agricole. Les créanciers auraient de la sorte la faculté de prêter leur épargne à l'État, qui devient le plus gros emprunteur de capitaux du pays, tout comme il en est l'entrepreneur principal.

Il fallait que la Commission des Prix entreprît de fixer les prix des produits agricoles qui sont l'élément principal du coût de la vie avec le vêtement et le logement. Cette politique est poursuivie de concert avec les organismes administratifs du ministère de l'Agriculture, qui ont juridiction sur les produits agricoles en général et sur certains autres en particulier, tels que le blé, le lait, le lard, etc... La politique générale de la Commission des Prix consiste à permettre une augmentation de prix ou l'assurance d'un profit quand il y a lieu d'obtenir une augmentation du rendement de la production. Les produits agricoles ont souvent fait

l'objet de majorations successives. L'État a aussi pratiqué une politique de subventions ou d'achats massifs de certaines denrées afin d'éviter, soit une hausse des prix, soit une diminution de la production. Il est impossible, à l'heure actuelle, de dire ce que coûte une telle politique. Les chiffres ne sont pas publiés.

L'agriculture canadienne subit profondément l'influence de la politique économique de la Grande-Bretagne et des États-Unis. Ces deux pays qui, avec le Canada, ont mis leurs ressources en commun doivent déterminer, de concert avec nous, quels sont les produits dont il faudra accélérer la production. De même, des ententes internationales ont réglé les conditions de transport, la liste des marchandises que devra recevoir le pays exportateur en échange de ses expéditions, la liquidation des balances des comptes, l'utilisation de méthodes techniques telles que la dessiccation de certaines denrées et la transformation industrielle des sous-produits agricoles.

Les prix jouent un rôle primordial dans les échanges internationaux des produits agricoles. Tous les pays qui font partie d'un même cartel international de production et d'échange doivent adopter une politique à peu près uniforme, dût-il en résulter de sérieux inconvénients, comme le Canada en a fait l'expérience à propos du bœuf de boucherie. Les prix mondiaux, dans le cadre du cartel, doivent être alignés de telle sorte qu'ils ne puissent paralyser la production des denrées

essentiels, compromettre les exportations et les importations générales, soulever des problèmes de change compliqués, constituer une menace à la réalisation des objectifs communs de la guerre économique. Si la politique internationale de chaque membre du cartel n'était pas identique dans ses objectifs et ses méthodes, toute la conduite économique de la guerre s'en trouverait sérieusement compromise. Chaque pays aurait tendance à se constituer en une aire économique fermée pour se protéger contre les incidences de la politique de ses voisins. À l'occasion d'une guerre, la collaboration entre pays alliés est plus facilement assurée qu'en temps de paix parce que les objectifs de la production économique totale, agricole et industrielle, sont clairement définis.

CHAPITRE IX

LA MOBILISATION, LE TRAVAIL ET L'EFFORT DE GUERRE *

Mobilisation et travail. — Service sélectif.
— Commission du Travail. — Salaires. —
Embauchage. — Rapport nécessaire entre
la mobilisation pour l'armée et les effec-
tifs dirigés vers les industries et l'agri-
culture.

LES problèmes de la main-d'œuvre et du service militaire passent au premier plan. Ils égalent celui de la production avec lequel, d'ailleurs, ils sont en relations directes. Si l'utilisation du potentiel humain n'est pas complétée ou si elle est mal équilibrée entre les différents secteurs de la production, si elle dépasse un maximum défini par une conscription trop étendue de la population d'âge militaire, toute la politique économique de guerre peut être compromise. Nous avons l'exemple de l'Allemagne dont la production est atteinte dans ses œuvres vives par le service militaire. Pourtant, le Reich possède une masse énorme de main-d'œuvre que lui peuvent fournir les pays occupés de l'Europe. Ces ouvriers étrangers, cons-

* OUVRAGES À CONSULTER : D.-C. MACGREGOR, *The Standard of Living and the War Effort*; TOM MOORE, *Organized Labour and the War Economy*, études publiées dans J.-F. Parkinson, *op. cit.*, pp. 150-180. Aussi, A.-F.-W. PLUMPTRE, *op. cit.*, pp. 253-275.

crits par tous les moyens, n'ont pas le rendement que l'Allemagne peut attendre de ses nationaux. C'est peut être la difficulté de recruter la main-d'œuvre requise pour alimenter ses industries de guerre qui se révélera le point le plus faible de l'économie de guerre allemande. L'Allemagne a commencé à perdre la guerre le jour que ses usines ont dû ralentir leur production.

Il existe un rapport direct, à peu près immuable, entre les effectifs militaires d'un pays et son armée civile de la production agricole et industrielle. Ce rapport est de 1 à 17, c'est-à-dire que pour un soldat qui combat, dix-sept autres personnes doivent rester à l'arrière.¹ Si ce rapport est exact, notre pays ne peut guère mettre sur pied une armée dont les effectifs dépasseraient 700,000 hommes. La limite qu'il ne faut pas dépasser est à la veille d'être atteinte, à moins qu'à l'exemple de l'Angleterre on n'enrégimente une armée territoriale dont les recrues feraient du service militaire en même temps qu'ils vaqueraient à leurs travaux ordinaires. Un pays peut encore augmenter ses effectifs au delà du rapport indiqué plus haut en faisant appel à la main-d'œuvre féminine. La femme serait appelée à remplacer l'homme dans quantité de métiers et d'emplois.

Le Canada a atteint le stage de l'embauchage total. On peut même affirmer qu'il l'a dépassé, puisqu'il est réduit à utiliser au plus haut point toutes ses réserves de potentiel humain. C'est la fonction qui a été dévolue au Service national sélectif,

¹ Voir POSSONY, *op. cit.*, p. 164.

qui devient une administration de guerre de la plus haute importance. Ce Service national, modelé sur une organisation anglaise du même genre, doit agir en liaison constante avec tous les autres organismes de guerre, c'est-à-dire avec les autorités militaires, pour déterminer les effectifs de nos armées, avec le ministère des Munitions, pour assurer un embauchage constant dans les industries de guerre, avec la Commission des prix, pour établir quelles restrictions on peut imposer à la production industrielle et agricole, afin de libérer le plus possible de main-d'œuvre que l'on affectera aux industries de guerre ou aux armées.

Avec les Munitions, les Prix et le Commerce, le Service national sélectif complète l'organisation, centralisée dans quelques mains, de toute notre politique économique de guerre. Par rapport à 1942, on devrait noter, en 1943, une fois les chiffres connus, une augmentation dans l'armée, l'agriculture et les industries de guerre et une réduction du nombre des emplois civils, des commerçants, des petits industriels ou artisans et de la réserve embauchable. Les chiffres de l'embauchage n'offrent guère de garanties d'exactitude. Ils varient d'un moment à l'autre selon les saisons, les industries, les commerces. Malgré la pénurie de main-d'œuvre dans certaines industries, il y a du chômage dans d'autres. C'est sans doute sur les réserves de main-d'œuvre féminine et sur le total des employés congédiés par les industries civiles que le Service national sélectif compte le plus pour

combler les vides laissés par la conscription et répondre à la demande des industries de guerre.

Les agriculteurs délaissent la terre, attirés par les hauts salaires de l'industrie. Si le problème de l'embauchage agricole n'est pas réglé en 1944, notre production de denrées diminuera considérablement. Quelques produits agricoles sont déjà rares, alors que la demande est de plus en plus grande à cause d'une augmentation considérable des revenus de la population.

Le Service national sélectif est rattaché au ministère du Travail et, pour donner plus d'unité à notre politique d'utilisation du potentiel humain, c'est de lui que relève, de concert avec les autorités militaires, l'appel des conscrits. L'organisation centrale agit par délégation des deux directeurs à de nombreux sous-directeurs postés dans les bureaux de l'assurance-chômage. Tout l'embauchage du pays passe, de cette façon, sous le contrôle du Service national sélectif. L'attribution des disponibilités de main-d'œuvre aux industries de guerre en est facilitée d'autant. Les réglementations nouvelles du travail, qui remontent au 1er septembre 1942, pourvoient à l'obligation, tant pour le patron que pour l'employé, de donner un avis de congé écrit de sept jours. Cette réglementation a pour but d'interdire les congédiements ou les avis de congé intempestifs et d'éviter, en même temps, des déplacements incessants de personnel d'une industrie à l'autre. Les patrons, ne pouvant plus congédier en masse dans le cas d'un retard de

livraison de matières premières, devront améliorer leurs méthodes de production pour ne pas s'exposer à garder inactifs de nombreux ouvriers et techniciens.

L'employé, qui a reçu son avis de congé ou qui l'a donné lui-même, doit s'adresser au bureau de placement afin d'obtenir un permis d'embauchage. C'est là que l'attribution de la main-d'œuvre vers les industries de guerre peut se faire le plus facilement. Une fois que l'ouvrier a trouvé du travail, le patron retourne le permis d'embauchage au bureau du Service national afin que ce dernier puisse s'assurer si tous les détenteurs de permis ont trouvé de l'emploi. Il est maintenant interdit de chômer plus d'une semaine ou de travailler plus de deux semaines à temps partiel. Tout contrevenant encourt des sanctions, amende ou emprisonnement et, dans certains cas, les deux pénalités peuvent être simultanément imposées.

Sont tout aussi bien conçues — il n'en va pas toujours ainsi dans la pratique — les méthodes du Service sélectif par lesquelles le gouvernement compte obtenir la collaboration des industries afin de libérer de la main-d'œuvre pour l'affecter à la production de guerre. Chacune des industries visées, par exemple les pâtes à papier, le charbon, les métaux, la construction, doit constituer des comités chargés de déterminer de quelle façon la production peut être maintenue à un niveau satisfaisant avec un personnel diminué. De nombreux problèmes d'organisation industrielle et de ratio-

nalisation doivent alors être résolus. Les productions qui ne sont pas essentielles doivent sacrifier une partie de leur personnel au profit des entreprises qui auront été classées parmi les industries de guerre. C'est ainsi que les mines d'or réduisent leur personnel au strict minimum pour libérer un certain nombre de leurs techniciens, qui seront dirigés vers les exploitations de métaux dans lesquelles la rareté de la main-d'œuvre commence à être sérieuse.

Quant aux personnes, surtout les jeunes mères, qui travaillent dans les industries de guerre, le Service national, de concert avec les ministères provinciaux du Travail, pourvoit à leur confort, à leur sécurité et, le cas échéant, à la garde et au soin de leurs enfants. Il est clair que, pour des raisons de morale et d'ordre public, l'emploi des mères de famille dans les industries de guerre doit être un pis-aller auquel on devrait n'avoir recours que dans les cas de nécessité absolue et après avoir utilisé toute la main-d'œuvre masculine qui n'est pas encore affectée à la production de guerre. Des milliers d'hommes valides ne travaillent pas encore et d'autres qui ont de l'emploi pourraient le quitter sans grands inconvénients afin d'être embauchés dans les industries essentielles.

Les ordonnances du Service national sélectif sont-elles entourées de toute la prudence voulue avant d'être promulguées ? Chacune doit être approuvée par la commission consultative du Service national dont fait partie la Commission du travail

national, composée de représentants du patronat et des ouvriers. Des comités locaux, représentatifs de l'intérêt général, ont été constitués pour assister les organismes régionaux du Service national sélectif.

Cette organisation générale du travail n'est sans doute pas parfaite. Elle a un objectif tellement étendu qu'il n'en saurait être autrement. Elle s'agence bien, toutefois, dans l'ensemble de notre économie de guerre qui n'avait pas, jusqu'à la création du Service sélectif, une structure complètement équilibrée.

Il existe d'autres problèmes qui se rattachent de près à l'utilisation maxima de notre potentiel humain. On peut signaler les salaires, le régime des syndicats ouvriers, la sécurité industrielle, la prévention des accidents du travail, la formation d'une main-d'œuvre technique et spécialisée.²

Les salaires, par l'application de réglementations nombreuses, sont figés et alignés au niveau général des prix. Des allocations de vie chère, calculées d'après les augmentations des indices du coût de la vie, ont pour objet d'équilibrer les salaires et les prix afin de prévenir l'inflation. À cela, il n'y a rien à redire tant que le coût de la vie n'augmentera

² Le Conseil National du Travail et ses organismes provinciaux jouent un rôle de premier plan. Ils sont le complément indispensable de la Commission des Prix en exerçant les contrôles appropriés sur les salaires. La province de Québec est bien représentée au Conseil National, mieux que dans beaucoup d'autres organismes où nos représentants sont ou inexistantes ou trop peu nombreux.

pas. S'il est vrai que les loyers et le vêtement n'ont guère bougé, on n'en saurait dire autant des denrées nécessaires à la vie telles que la viande, les œufs, le lait, etc. C'est ici qu'on touche au problème de la production agricole dans ses relations avec les salaires et les revenus.

Si la production de denrées est insuffisante pour satisfaire à la consommation civile dans des limites raisonnables, les prix agricoles montent officiellement par décrets de la Commission des prix ou encore sur les *black markets* qui surgissent de part et d'autre. Pour prévenir une baisse de la production agricole, il ne suffit pas de décréter que cette production est essentielle. Il faut donner à l'agriculture les bras dont elle a un besoin absolu. Or, l'agriculteur canadien n'est certainement pas en mesure de faire concurrence à l'industrie dans le recrutement de la main-d'œuvre. Les salaires agricoles ont déjà monté à un niveau qui varie de 50 à 100 pour 100. Il n'y a pas de raison que cette hausse ne s'accroisse pas. Si jamais pareille éventualité se produisait — il y a actuellement des signes qui l'annoncent — tous les résultats actuels, comme l'avenir de notre politique économique de guerre, pourraient en être sérieusement compromis surtout si la guerre se prolonge au delà de l'année 1944. Le problème de la main-d'œuvre agricole ne peut être dissocié des autres questions relatives à l'utilisation de notre potentiel humain pour fins de guerre, militaires ou tout simplement industrielles. Si le Canada continue de faire sa large part dans l'effort

de guerre des Nations-Unies, il lui faut équilibrer son armée, son industrie et son agriculture en proportionnant à sa capacité la contribution de chacune.

Un problème accessoire à celui de l'utilisation du potentiel humain est celui de la formation de la main-d'œuvre spécialisée. La guerre actuelle est une grande consommatrice de techniciens et d'ingénieurs. Le gouvernement fédéral a constitué des commissions de personnel technique. Des subventions sont accordées à toutes nos institutions d'enseignement pour former autant d'ingénieurs et de techniciens que possible. Les résultats de cette politique paraissent satisfaisants. L'enseignement technique a le pas, à l'heure actuelle, sur celui des arts libéraux. Rien de plus naturel si l'on veut pousser au plus haut point le rendement de notre production industrielle. La rationalisation et l'amélioration de la technique dans les industries canadiennes poseront sans doute des problèmes nouveaux qu'il faudra résoudre après la guerre.³ Nous les étudierons brièvement dans la troisième partie de cet ouvrage.

³ Le Code du travail, édicté par le gouvernement fédéral au cours du mois de février 1944, a pour objectif d'instituer l'arbitrage obligatoire et un régime général de conventions collectives. En vertu de la nouvelle législation, le Conseil National du Travail conserve sa juridiction sur les salaires. La province de Québec n'accepte pas que le Code s'applique à d'autres industries que celles de la guerre.

CHAPITRE X

LE COMMERCE EXTÉRIEUR DU CANADA ET LA GUERRE *

Commerce extérieur du Canada. — Statistiques du commerce. — Nos principaux clients. — Matières premières, denrées alimentaires et produits ouvrés. — Nos débouchés européens et asiatiques. — Relations du Canada avec l'Amérique du Sud. — Cartel international constitué entre les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada. — Position internationale du Canada à l'égard de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis. — Commission de contrôle du change étranger. — Rôle de la Banque du Canada. — Nos problèmes de change avec la Grande-Bretagne et les Etats-Unis.

LA politique commerciale, nous l'avons vu, est l'ensemble des réglementations intérieures et des accords internationaux par lesquels un pays, en vue de l'échange avec l'étranger, tire parti des conditions particulières de sa production. En étudiant les statistiques de notre commerce extérieur depuis 1867, on constate que le Canada est un pays exportateur de matières premières; que le commerce canadien se fait sur-

* OUVRAGES À CONSULTER : L.-B. JACK, *Canada's Trade Policy and the War*; les publications de l'Office fédéral de la Statistique sur le commerce extérieur et la balance des comptes; Louis RASMINSKY, *Foreign Exchange Control: Purposes and Methods*, dans J. F. Parkinson, *op. cit.*, pp. 89-118.

tout avec les États-Unis et la Grande-Bretagne; que nos exportations constituent un appoint indispensable à la prospérité du pays; enfin, que, depuis le début de la guerre, nous exportons des quantités de plus en plus considérables de produits manufacturés — canons, tanks, avions, camions, équipements motorisés, instruments de précision, produits chimiques — et un grand nombre d'autres produits que l'industrie canadienne d'avant-guerre, faute d'outillage, n'était pas en mesure de fabriquer.

En temps de paix, notre pays exporte des produits agricoles et végétaux, des bestiaux, du poisson, des œufs, du miel, des fibres, des textiles, du bois, de la pâte à papier, du papier, du fer, des métaux non ferreux, des métalloïdes, des produits chimiques, de l'énergie électrique, etc... En 1867, 47 pour 100 de notre commerce se faisaient avec la Grande-Bretagne et 42 pour 100 avec les États-Unis. En 1939, ces proportions ont passé respectivement à 30 et 50 pour 100. Depuis l'année 1940, nos exportations vers les États-Unis ont considérablement augmenté; mais elles sont encore de beaucoup inférieures à nos ventes à la Grande-Bretagne. Voici les chiffres de 1940 et 1941 :¹

	1940	1941
	(millions)	
Exportations vers le Royaume-Uni	508,096	658,228
Exportations vers les États-Unis	442,984	599,713

¹ Voir les publications de l'Office fédéral de la Statistique.

Quant à nos importations de Grande-Bretagne et des États-Unis, elles sont les suivants pour les deux mêmes années :

	1940	1941
	(mililons)	
Importations de la Grande-Bretagne	136,510	136,282
Importations des États-Unis..	744,231	1,104,392

Les chiffres globaux de notre commerce extérieur nous donnent les résultats suivants :

Exportations

	1940	1941
	(millions)	
Exportations totales	1,178,954	1,621,003
Pays britanniques	655,957	878,641
Pays étrangers	522,997	742,362

Importations

Importations totales	1,081,951	1,448,685
Pays britanniques	267,383	359,942
Pays étrangers	814,568	1,086,743

Une analyse détaillée de ces chiffres indique, du côté des exportations, que c'est vers la Grande-Bretagne et les États-Unis que nos ventes sont les plus considérables et qu'elles s'élevaient respectivement en 1941 à quelques \$658,000,000 et à tout près de \$600,000,000. Quant à nos importations du Royaume-Uni, elles n'atteignaient, en 1941, que 136 millions de dollars environ, alors que

les États-Unis nous expédiaient la même année pour plus d'un milliard de dollars.²

En outre, les pays avec lesquels nous commerçons comprennent les pays américains, les possessions et les dominions britanniques. Tous nos débouchés européens sont perdus, à l'exception de de la Suède, du Portugal, de l'Espagne et de la Russie. Quant à nos débouchés du Proche-Orient, ils se résument à peu de chose; ils consistent surtout en des envois de fournitures de guerre. Nous n'avons plus, on le conçoit, de relations commerciales avec les régions du Pacifique. La route des Indes néerlandaises, des Philippines, de Hong-Kong, de Singapour, de la Malaisie nous est complètement coupée par l'expansion japonaise. Pour communiquer avec l'Australie, les Indes et la Chine, nous devons suivre des voies beaucoup plus longues et exposées aux menaces de la marine nipponne. Les États-Unis, le Canada et la Grande-Bretagne ont des intérêts vitaux dans toutes les régions du Pacifique dont les populations totales s'élèvent à près d'un milliard. Notre commerce avec ces régions se chiffrait en temps normal par quelque 45 millions d'importations et 85 millions d'exportations.

² Les chiffres comparatifs du commerce extérieur canadien, depuis 1941 sont les suivants: 1942: \$3,285,232,633 de dollars; 1943: dix premiers mois, \$3,839,870,323 de dollars. Le total de l'année 1943 comportera une augmentation de plus de 2 milliards par rapport à l'année 1940 (voir *Facts and Figures Weekly*, quarante-deuxième fascicule, Commission de l'Information en temps de guerre, Imprimeur du Roi, Ottawa).

À n'analyser que nos échanges avec le Japon, on constate que nous avons une balance largement favorable. Nos exportations vers le Soleil Levant se composaient surtout de métaux, de bois, d'aluminium, de nickel, de cuivre, de plomb, de zinc, de vieux fer, d'amiante, etc. Nos achats du Japon consistaient surtout en cotonnades, jouets, pièces d'artifice, fils de pêche, bibeloteries, etc. Donc, nous vendions au Japon des matières premières destinées à alimenter ses industries de guerre et nous recevions en retour des objets d'à peu près aucune utilité réelle. Dans l'ensemble, cependant, les intérêts du Canada dans son commerce global avec les régions du Pacifique sont de l'ordre d'environ 100 millions de dollars.

Quoi qu'il en soit, le Canada a largement compensé ailleurs la perte temporaire de ses débouchés européens et asiatiques. Son commerce avec les États-Unis et la Grande-Bretagne a augmenté dans des proportions considérables et, d'autre part, depuis la guerre, notre pays a de plus en plus tendance à développer ses échanges avec les pays de l'Amérique du Sud et du Centre. L'expansion du Canada vers les pays du sud de l'hémisphère nous met toutefois sur la route des Américains, qui attachent une importance de plus en plus grande, dans ces régions, à leur politique de bon voisinage, la *good neighbor policy*.

Pour un grand nombre de nos produits, nous entrons en concurrence avec les Américains. Par contre, le pouvoir d'achat que nous représentons

est infiniment moindre que celui des États-Unis, qui ont en outre l'avantage d'être plus près que nous des républiques sud-américaines. Depuis la guerre, au cours des années 1941 et 1942, notre commerce global avec les pays de l'Amérique du Sud et du Centre a augmenté dans l'ensemble. Il y a là des perspectives encourageantes pour l'après-guerre si le Canada procède à un remaniement complet de sa politique commerciale. Cette révision sera sans doute déterminée par les changements profonds qui s'accompliront dans l'organisation internationale de demain.

Bien que nous ayons des débouchés en Europe, en Asie, en Afrique et dans les pays de l'Amérique du Sud et du Centre, il restera toujours que nos clients les plus importants seront les États-Unis et la Grande-Bretagne. À la fin du XIX^e siècle, cette dernière fournissait plus de la moitié des importations canadiennes, et les placements de capitaux anglais au pays étaient considérables. Pour effectuer le service des intérêts, notre pays devait exporter en Grande-Bretagne de façon correspondante.

Cependant, pour les exportations, le Royaume-Uni était notre deuxième client, le premier étant les États-Unis. Ce n'est que depuis la présente guerre que la Grande-Bretagne est passée au premier rang.

C'est entre les États-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada qu'existe, à l'heure actuelle, la plus forte distribution de matières premières et de pro-

duits manufacturés qui servent à la guerre. La production combinée des trois pays alimente leurs armées respectives et ravitaille tous les fronts : l'européen, l'africain, le soviétique et l'asiatique. Le rôle du Canada, eu égard à sa population fort restreinte, est complémentaire; il sert d'appoint à la production des États-Unis et de la Grande-Bretagne. Ses tanks roulent à la rencontre des divisions allemandes en Russie, ses équipements motorisés, ses soldats, ses aviateurs, ses marins, en grande partie équipés et entraînés au pays, jouent un rôle important sur les principaux fronts.

Pour effectuer la répartition de leurs ressources et de leur production, la Grande-Bretagne, les États-Unis et le Canada constituent en fait un immense cartel international. On peut déplorer que notre pays ne fasse pas partie des principaux organismes, au nombre de six environ, qui ont pour fonctions d'utiliser, au maximum, en vue de la guerre, les ressources de ce cartel. Le Canada n'a point, dans l'ordre international, l'influence politique à laquelle le désigne pourtant son rôle économique. Si nous sommes ainsi mis à l'écart des organismes internationaux essentiels pendant l'épreuve, nos chances grandiront-elles avec la paix ? Il est permis d'en douter.

Ces organismes internationaux — en fait, ils sont anglo-américains — ont les attributions suivantes: collaboration des états-majors, production, matières premières, allocations de navires marchands, répartition du matériel de guerre, denrées

alimentaires.³ Dans chacun de ces domaines, les intérêts du Canada sont représentés par un Américain. Les milieux de Washington qui n'ont pas donné suite aux représentations du Canada estiment que la collaboration canado-américaine est tellement complète qu'il ne servirait à rien d'y ajouter par des représentations supplémentaires dans les organismes conjoints de la Grande-Bretagne et des États-Unis. C'est une réponse comme une autre.

Il est vrai que cette collaboration est très poussée, surtout depuis que les États-Unis ont éprouvé le besoin d'organiser leur défense et celle de l'hémisphère tout entier. L'accord d'Ogdensburg remonte au mois d'août 1940, deux mois à peine après l'armistice franco-allemand. En vertu de cet accord, les deux pays ont convenu de constituer une commission permanente de défense conjointe. Une pareille entente comportait une collaboration économique aussi étendue. Le Canada et les États-Unis ont créé des comités qui s'occupent de partager entre les deux pays le travail de la production, de répartir les matières premières, de coordonner les contrôles, canadiens et américains, du commerce extérieur, de mettre au même diapason la politique économique de guerre du Canada et des États-Unis. Il est temps pour le Canada d'affirmer à l'égard des États-Unis et de la Grande-Bretagne ses principes de politique extérieure en s'inspirant

³ Le Canada fait partie maintenant de l'Office international des denrées alimentaires.

des faits et en tenant compte de sa position importante dans le domaine des opérations militaires, de la production et des échanges internationaux. Il est d'autant plus urgent pour notre pays de définir sa politique internationale que les États-Unis et la Grande-Bretagne ont, à l'heure actuelle, un besoin absolu de sa collaboration et de sa bonne volonté. Si nous attendons que les plénipotentiaires de la paix se soient réunis autour d'un tapis vert, il sera peut-être trop tard pour faire valoir même nos plus légitimes revendications.

Un autre aspect de nos échanges avec l'étranger, qui doit faire l'objet d'ententes internationales, est celui qui se rattache à la liquidation de nos paiements internationaux. Dès le mois de septembre 1939, notre pays a créé des organismes de contrôle de notre commerce d'exportation et d'importation avec l'objectif constant de pourvoir à nos besoins de change étranger. Un arrêté ministériel du 5 septembre de la même année prohibe tout commerce avec l'ennemi et pourvoit à la disposition et à l'administration des biens appartenant à des sujets ennemis. La liste des pays avec lesquels il est interdit de faire commerce s'allonge de plus en plus depuis le début de la guerre. En résumé, il est interdit d'exporter sans permis; et des organismes administratifs exercent une surveillance constante sur le commerce de certains produits. Ces organismes agissent par l'intermédiaire de contrôleurs ou d'administrateurs selon que leurs fonctions relèvent du ministère des Munitions ou de la

Commission du commerce et des prix en temps de guerre.

Le change étranger est aussi l'objet d'un contrôle rigoureux. Les buts de cette législation de guerre se ramènent aux points suivants :

1. Augmenter le plus possible notre stock de devises américaines pour acquitter aux États-Unis nos achats de munitions et de matériel de guerre.

2. Éviter la spéculation sur les changes étrangers et maintenir à un niveau déterminé la cote internationale du dollar canadien ;

3. Mobiliser toutes les valeurs étrangères détenues par les Canadiens à l'étranger ;

4. Interdire l'exportation injustifiée des capitaux afin de ne pas nuire à la production de guerre ;

5. Collaborer avec les organismes britanniques et alliés de contrôle des changes ;

La Commission de contrôle du change étranger relève du ministère des Finances. Son siège social est à Ottawa. Il existe d'autres bureaux à Vancouver, à Montréal, à Toronto et à Windsor. Chaque succursale des banques canadiennes sert d'agence à la Commission. Il en est de même des maîtres de postes dans des limites déterminées. Ces derniers, ainsi que les percepteurs de la douane et de l'accise, ont la faculté de délivrer des permis d'exportation et d'importation. Des caisses d'épargne, des agences de voyage, des compagnies de

chemins de fer peuvent agir aussi, dans des limites précises, en qualité d'agents.

L'achat ou la vente du change étranger ne peut se faire que par l'intermédiaire des agents désignés par la Commission. Les taux officiels, 10 pour 100 à l'achat et 11 pour 100 à la vente, sont fixés par la Commission et n'ont pas varié depuis le 16 septembre 1939.

Par un arrêté ministériel en date du 30 avril 1940, toutes les disponibilités de change étranger relèvent de la juridiction de la Commission. Les réserves de change de la Banque du Canada, l'or détenu par elle en « propriété libre », le change appartenant aux personnes domiciliées au Canada, font maintenant partie de ce fonds affecté à l'acquisition de devises étrangères.

L'exportation, l'importation, l'achat ou la vente de numéraires, de titres, d'effets de commerce sont sujets au contrôle de la Commission, qui délivre, le cas échéant, les licences d'importation, d'exportation, d'achat ou de vente.⁴

Tel est l'essentiel de nos réglementations du change étranger. La politique générale de notre pays en cette matière a en vue les objectifs suivants: 1. maintenir le dollar canadien à un taux stable en le rattachant, selon un rapport défini, à la livre sterling et au dollar américain; 2. constituer une réserve de dollars américains afin d'importer des États-Unis les matières premières, l'outillage et les produits manufacturés nécessaires à

⁴ Il n'en est pas ainsi des opérations de peu d'importance.

l'équipement de nos armées, et 3. tirer le meilleur parti possible de nos exportations pour assurer nos besoins de change étranger.

La Banque du Canada et la Commission du change étranger collaborent étroitement, sous la direction générale du ministère des Finances, afin d'appliquer cette politique qui est l'aboutissement naturel de notre commerce extérieur et de nos relations financières avec les pays étrangers. Le rôle de la Banque du Canada est prépondérant dans l'utilisation pour les fins de la guerre des ressources de la technique financière canadienne. Le taux de l'intérêt, l'escompte, les achats et les ventes de change étranger, surtout américain, le contrôle indirect des importations et des exportations, la solidité du dollar canadien, l'excellence de notre crédit international, la lutte contre l'inflation sont tous autant de facteurs importants de notre politique économique et financière que la Banque du Canada se doit de surveiller, de concert avec le ministère des Finances qui est, pour ainsi dire, l'interprète de sa politique auprès des autres ministères.

La Banque centrale, par elle-même en tant que corporation publique et aussi par ses représentants, a fort à faire dans l'élaboration de la politique économique générale. Elle doit agir aussi en étroite liaison avec les banques centrales et les commissions de contrôle des changes des pays étrangers, particulièrement celles des États-Unis et de la Grande-Bretagne. Ce genre de collaboration internationale est entrée dans le domaine de la réalité

par suite de notre politique d'aide financière à la Grande-Bretagne et de nos accords commerciaux avec les États-Unis.

C'est par un accroissement énorme de nos exportations de denrées et de matériel de guerre à destination de la Grande-Bretagne et des autres pays, qu'il nous a fallu aider notre alliée. Et ce n'est que justice, car le Royaume-Uni a converti en industries de guerre la majeure partie de ses industries d'exportation. Elle ne pourrait solder ses achats canadiens qu'en exportant au Canada de façon à équilibrer avec nous sa balance particulière des comptes. Or, cette liquidation de ses achats par des exportations correspondantes n'était aucunement possible. En effet, après l'armistice franco-allemand, la Grande-Bretagne a dû sacrifier à la production de guerre ses industries d'exportation. Un autre moyen de liquider son endettement eût été la réduction de ses importations de provenance canadienne. Cela non plus n'était pas possible pour des raisons évidentes. La Grande-Bretagne ne pouvait à elle seule soutenir le choc des armées de l'Axe et, organiser, en même temps, toutes ses industries de guerre. Ses importations de matières premières et de denrées lui sont absolument nécessaires. Pas plus que les États-Unis, le Canada ne pouvait exiger de la Grande-Bretagne un règlement au comptant de tous ses achats. Plutôt que d'appliquer une politique de dons pure et simple peut-être aurions-nous mieux fait, par contre, de suivre l'exemple américain du prêt-location. Il

nous aurait sans doute été plus facile, après la guerre, de faire admettre nos points de vue dans la politique internationale de la reconstruction.

C'est sous la pression des faits et des nécessités de la guerre que les États-Unis et le Canada ont adopté une politique d'aide financière à la Grande-Bretagne, les Américains par le *Lend-Lease Bill*, les Canadiens par leurs dons. Si le Canada et les États-Unis ont adopté une telle politique, c'est tout simplement qu'il était de leur intérêt que l'Angleterre, bastion avancé de la défense des pays américains, résistât à l'agression nazie.

À la rigueur, les Américains et les Canadiens auraient pu exiger que la Grande-Bretagne expédiât tout son or en Amérique et liquidât toutes les valeurs américaines et canadiennes appartenant à des sujets britanniques. Cette opération est techniquement possible; mais en fait elle compromettrait les chances d'une reconstruction économique dans la période de l'après-guerre. Après une telle opération, de nombreuses valeurs auraient été rapatriées au Canada et notre endettement à l'égard de la Grande-Bretagne eût été allégé d'autant. Une masse considérable de monnaie fiduciaire eût été jetée dans la circulation, constituant une menace sérieuse d'inflation. Notre potentiel de production générale n'eût changé en rien, de sorte que nous n'aurions été ni plus pauvres ni plus riches.

En conservant notre balance créditrice au complet, nous aurions pu, après la guerre, acheter les produits des industries de l'exportation anglaise. La Grande-Bretagne ne peut guère, en effet, donner d'autre contrepartie que des marchandises. On aurait alors à résoudre le problème de la liquidation internationale des dettes de guerre qui se présenta entre 1918 et 1939. Le pays débiteur ne peut se libérer que si le créancier lui permet de développer son commerce extérieur. En d'autres termes, dettes de guerre et réparations sont intimement liées à une reprise du commerce international entre pays débiteurs et pays créanciers. Tout cela nous fait voir qu'après la guerre, la Grande-Bretagne n'aurait pu liquider son endettement au Canada et aux États-Unis que par son commerce d'exportation. Or les créanciers canadiens et américains, pour protéger leurs industries, auraient accueilli les exportations anglaises chez eux avec beaucoup de méfiance. Tout en voulant être payés, les pays créanciers, sous la pression de l'opinion publique qui ne voit que l'aspect monétaire des dettes internationales, n'auraient pas donné à leurs débiteurs les moyens pratiques de se libérer.

C'est donc pour éviter que ne soit rendu encore plus difficile le problème de la reconstruction économique internationale que les États-Unis et le Canada ne tiennent pas à accumuler, au cours du conflit, des balances sterling considérables qu'il sera d'ailleurs presque impossible de liquider.

Si le Canada et les États-Unis exigeaient que la Grande-Bretagne expédiât tout son or pour régler son endettement, le problème ne changerait nullement d'ampleur et de portée. Il nous faudrait « stériliser » cet or pour éviter la menace de l'inflation, et la Grande-Bretagne aurait enlevé à sa monnaie toute couverture-or.⁵

C'est le même esprit qui préside à nos envois de fournitures de guerre vers les fronts russe, chinois, africain, etc. Cette guerre comporte, de la part des Alliés, des visées communes et il n'est que juste et raisonnable d'exiger des Nations-Unies l'égalité proportionnelle du sacrifice. Il est intolérable, en effet, que les uns s'enrichissent ou, plus exactement, paraissent s'enrichir, tandis que d'autres sont aux premières lignes après avoir mis toutes leurs ressources dans la balance pour se sauver eux-mêmes ainsi que ceux qui ont le bonheur d'être à l'abri derrière un océan.

Comme c'est avec les États-Unis que nos problèmes de change sont le plus difficiles à résoudre, il nous a fallu entrer en négociation avec Washington pour obtenir la collaboration américaine. Le Canada a besoin de quantités de matières premières et de produits qui viennent des

⁵ On peut estimer que notre contribution à la guerre est exagérée. C'est là un point de vue. Mais cette contribution est ce qu'elle est. Ce ne sont pas des discussions stériles qui changeront les faits. A nous de tirer parti dès maintenant de l'importance de notre rôle actuel pour affirmer les principes nouveaux qui devront régir notre politique internationale de l'après-guerre.

États-Unis et ces derniers trouvent un complément indispensable à leur production de guerre dans nos ressources naturelles. Les deux pays, nous l'avons vu, ont associé leurs ressources et se sont partagé le travail de la production de guerre par un système de répartition de matières premières, de machines-outils, de denrées, etc. Des systèmes de priorité ont été créés afin de pourvoir aux besoins, selon l'ordre de leur importance, des industries de guerre canadiennes et américaines.

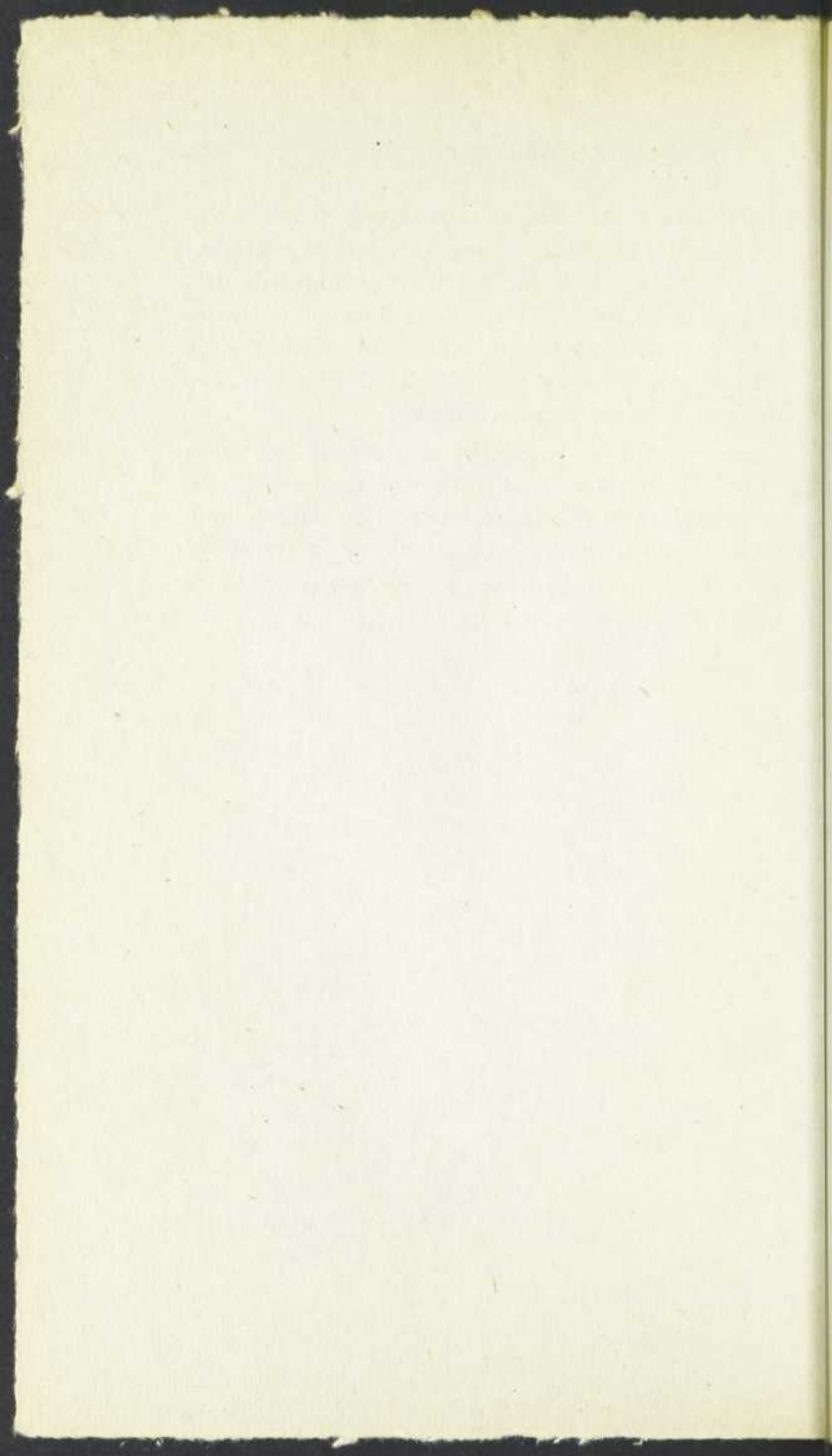
Comme le Canada n'a pas demandé le bénéfice de la loi du prêt-location, il lui fallait obtenir d'autres concessions de l'allié américain.⁶ Notre pays a obtenu que toute importation provenant des États-Unis et faite pour le compte de la Grande-Bretagne fût portée au chapitre du prêt-location. Et pour nous permettre d'importer des États-Unis les produits essentiels à nos industries de guerre, les Américains ont accepté d'augmenter leurs achats au Canada de façon à alléger considérablement notre balance des comptes avec eux. Telles sont les dispositions essentielles de la Déclaration de Hyde-Park, qui découle naturellement de l'accord d'Ogdensburg.

La collaboration économique canado-américaine prend des proportions de plus en plus considérables. Les produits de guerre circulent entre les

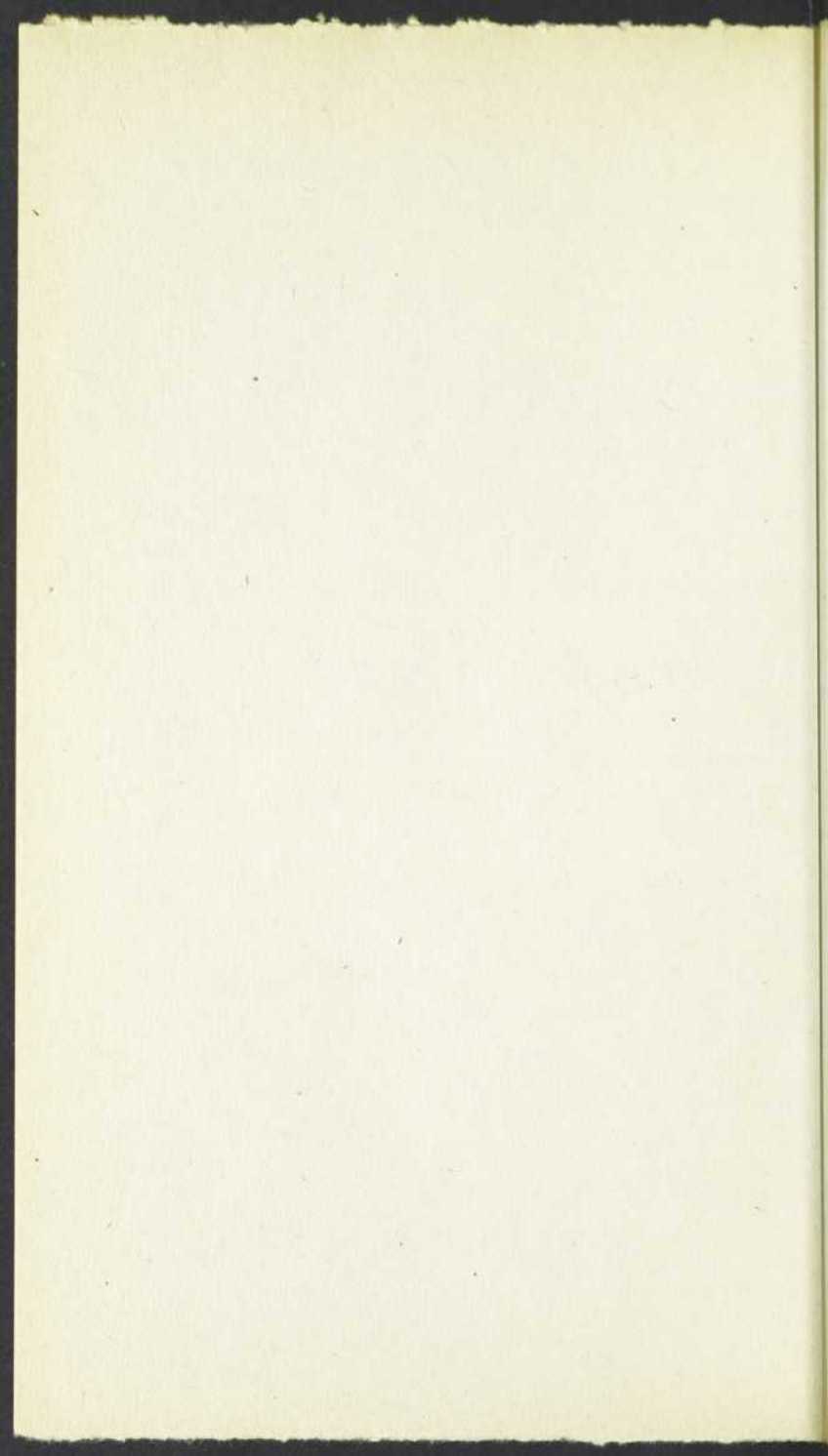
⁶ Pourquoi le Canada n'a-t-il pas réclamé le bénéfice du prêt-location américain? N'est-ce pas à cause de notre voisinage immédiat? N'est-ce pas aussi parce que le cabinet King tient à affirmer notre indépendance à l'égard des États-Unis?

deux pays à peu près sans entraves, sans l'obstacle des barrières douanières et des tarifs préférentiels d'avant-guerre. Une pareille politique de spécialisation dans la production, d'échanges généralisés, de coordination technique produit déjà d'excellents résultats au cours de la guerre en vue du succès de la cause commune.

Ces méthodes, adaptées aux conditions nouvelles de la paix, peuvent servir de base à une politique générale de reconstruction économique internationale. Nous étudierons de nouveau et plus à fond ce problème fondamental dans la troisième partie de cet ouvrage.



TROISIÈME PARTIE



CHAPITRE I

LES CADRES NOUVEAUX DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE *

Transformations opérées par les régimes d'économie militaire. — Tendances de l'après-guerre. — Capital et travail. — Relations internationales. — Equilibre économique et économie complexe.

COMMENT aborder l'étude des problèmes d'après-guerre ? Quelles leçons pouvons-nous tirer de l'expérience des régimes d'économie militaire ? Comment adapter aux nécessités nouvelles de la paix les institutions parlementaires et le fonctionnement des entreprises privées ? Comment organiser les échanges mondiaux ? Quelles règles faut-il poser aux relations internationales ?

* OUVRAGES À CONSULTER : 1. Les procès-verbaux des comités spéciaux de la reconstruction de la Chambre des Communes et du Sénat; 2. les procès-verbaux du comité parlementaire sur la sécurité sociale; 3. les procès-verbaux de tous les organismes consultatifs dont nous donnons un tableau à l'appendice; 4. Bureau International du Travail, *Approaches to social Security: an International Survey*, Montréal, 1942; 5. le rapport Beveridge; 6. le rapport Marsh; 7. Seymour E. HARRIS, *Postwar Economic Problems*, McGraw-Hill, New-York, 1943; 8. *Continuing Study of Post War Trends*, périodique publié par l'Association of Canadian Advertisers Inc., Toronto; 9. *Post War Plans. Government Measures. Reconstruction and Rehabilitation*, Sanford Evans Statistical Service, Winnipeg.

A tout cela, on peut ajouter la série d'études énumérées par M. F. Cyril James devant le comité sénatorial de la reconstruction, le 31 mars 1943. Ces études portent sur les sujets les plus divers: situation économique de l'entre-deux-

Voilà les principales questions auxquelles il faut songer dès maintenant. Il importe d'abord de situer chacun de ces problèmes dans son cadre propre pour, ensuite, déterminer les facteurs multiples qui les relient les uns aux autres. Les phénomènes d'économie complexe impriment en effet leur orientation, qu'on le veuille ou non, au fonctionnement des États contemporains. Les régimes socialistes, tout comme les régimes démocratiques, n'échappent pas à ces lois de l'interdépendance des problèmes économiques, politiques et sociaux.

La politique économique générale, l'économie militaire canadienne, l'utilisation de techniques financières nouvelles, la mise en œuvre totale et la combinaison de tous les facteurs de la production, tels ont été les principaux objets des deux premières parties de cet ouvrage. Notre préoccupation constante a été de voir les situations nouvelles qui naîtront plus tard de l'application des principes d'une économie militaire. Les époques de la guerre et de l'après-guerre sont déjà intimement reliées

guerres; organismes de guerre; industries de salaison au Canada; entreprises de construction; répartition géographique des industries de guerre canadiennes; comportements démographiques de la population; régions de colonisation; alimentation rationnelle et agriculture; utilisation des sous-produits agricoles; travaux publics; embauchage dans les entreprises de construction; conservation des sols; conséquences de la canalisation du fleuve St-Laurent; contrôle des loyers et reprise de la construction, après la guerre; assistance-chômage; bien-être social; réformes éducationnelles au Canada; 10. *Pages documentaires* et, en général, toutes les publications de la Commission de l'Information en temps de guerre; 11. *Statistical Summary*, bulletin périodique publié par la Banque du Canada.

l'une à l'autre. De l'orientation qui aura été imprimée à chacun des facteurs essentiels de la production, ressources naturelles, travail et capital, dépendra la nature des multiples problèmes qui surgiront avec la paix. C'est dans un milieu entièrement transformé par des forces obscures que nous aurons à reconstruire un monde nouveau. L'œuvre de la reconstruction réclamera un effort collectif aussi intense que celui que le conflit aura exigé.

On entrevoit dès maintenant quelles seront, dans tous les pays du monde, les tendances générales de l'après-guerre. Sécurité sociale, embauchage total, élimination de la misère, sauvegarde des libertés politiques : ces objectifs, on se propose partout de les atteindre. Personne ne conteste que tout cela soit souhaitable. C'est sur le choix des moyens qu'il sera difficile, sinon impossible, de s'entendre.

À quoi se résument les transformations radicales apportées à la structure des sociétés ? Elles consistent, avant tout, dans l'établissement de rapports nouveaux entre l'État et les entreprises privées. Au cours du conflit, le fonctionnement des États démocratiques est assuré de manière à concilier le maintien des régimes parlementaires avec l'organisation d'une guerre totale.

Cette guerre, — avant tout guerre de technique et d'organisation, — n'aura pas été faite et conduite comme les autres grands conflits de l'histoire. L'organisation de la paix sera entreprise dans le même esprit : le fonctionnement de l'État et des entre-

prises sera aussi adapté aux exigences de l'économie nouvelle.

Tous les États auront été plus ou moins touchés dans leur structure constitutionnelle, parce qu'il aura été nécessaire d'adapter le fonctionnement du parlementarisme à des conditions économiques soumises à la pression constante d'événements imprévisibles. N'est-ce pas après l'armistice franco-allemand que la Grande-Bretagne a demandé à notre pays d'effectuer chez lui l'équivalent d'une révolution industrielle ? N'est-ce pas à la suite de désastres militaires, tous plus graves les uns que les autres, que la Grande-Bretagne, les États-Unis et les autres nations alliées ont enfin compris que cette guerre était révolutionnaire, non seulement dans ses causes profondes, mais aussi dans ses conséquences les plus lointaines ?

Les développements survenus dans la technique industrielle et agricole transformeront sans doute les conditions particulières de la production dans tous les pays du monde. La « surindustrialisation » et le développement poussé à l'extrême de l'agriculture de certains pays poseront des problèmes extrêmement difficiles à résoudre dans les relations économiques internationales.¹

Les techniques financières et fiscales, les monnaies, auront été dirigées vers l'objectif défini d'une production maxima dans tous les domaines.

¹ Au Canada, ce problème de l'agriculture et de l'industrie passera au premier plan. Il ne pourra être résolu que par l'assurance de débouchés extérieurs à l'excédent de notre production.

Avec le retour de la paix, il faudra en tirer le même parti, *les utiliser comme instruments de la politique et non comme des fins en elles-mêmes*. Il ne faudra pas répéter l'erreur de sacrifier l'activité économique à la monnaie.

Le régime du travail dans ses relations avec le capital deviendra primordial dans la politique économique de tous les pays du monde. Il s'agira de savoir si le libéralisme constructif, non un libéralisme attardé, peut être réaménagé sur des bases nouvelles pour donner à ces problèmes essentiels du travail et du capital l'importance qu'ils auront dans l'orientation de la politique de l'avenir. Si le libéralisme ne trouve pas en lui-même la force de se transformer, le monde sera mûr, à n'en pas douter, pour les fantastiques expériences du socialisme.

Enfin, les relations internationales seront conçues sur un plan différent. Le régime des cartels internationaux d'hommes et de ressources, auquel la guerre aura donné lieu, continuera peut-être à servir de modèle à l'organisation des échanges et à la politique extérieure des États.

C'est le devoir impérieux des Canadiens de faire chez eux d'abord leur unité politique s'ils veulent que leur pays ait une politique internationale proportionnée à son importance et à son rôle dans l'activité économique mondiale. Politique intérieure et politique extérieure sont deux facteurs indissolubles. Elles sont constamment dans une situation de dépendance mutuelle.

Aucun pays n'échappera aux transformations nées du conflit mondial dont nous sommes les témoins impuissants. Ces transformations deviendront des facteurs politiques permanents qu'il faudra réadapter à des objectifs définis et précisés par les aspirations nouvelles, nées à la fois de la guerre et de la paix. En somme, il s'agit de faire l'économie d'une révolution, à la condition de reconnaître au préalable l'existence des transformations à tendance révolutionnaire qui se seront faites insensiblement, partout, tant à l'intérieur de chaque pays que dans le domaine complexe des relations internationales.

Les différents ordres de problèmes de l'après-guerre se ramènent 1° au fonctionnement de l'État dans ses rapports avec les entreprises publiques et privées ; 2° à la production industrielle ; 3° à l'agriculture ; 4° aux relations entre le travail et le capital ; 5° aux échanges ; 6° aux techniques financières et monétaires dans leurs rapports avec la production et les revenus ; 7° aux relations internationales dans le domaine de la politique et du réaménagement de la production et des échanges. Liés les uns aux autres, tous ces problèmes restent soumis aux lois de l'économie complexe et de l'interdépendance des facteurs de la production, des ressources naturelles, du travail et du capital.

TRANSFORMATIONS DANS LA STRUCTURE ET LA TECHNIQUE INDUSTRIELLE

Les nations belligérantes ont développé au plus haut point leur équipement industriel, à partir des industries extractives jusqu'à la fabrication de

substituts et de succédanés de toutes sortes. Les possibilités de la production, dans tous les domaines, sont sans doute les plus considérables de l'histoire économique du monde.

C'est le développement de la technique qui provoquera les plus profondes transformations. La guerre actuelle est la cause d'une concurrence inouïe entre les laboratoires de recherche du monde entier. Déjà, l'on commence de parler de l'ère des métaux légers, qui, au dire des hommes de science, éclipsera la Révolution industrielle par son ampleur et sa portée.

La rapidité des communications, la transmission des images et des sons, les découvertes chimiques et physiques, l'aviation, les moteurs à combustion interne, les moyens de détection, les cellules photo-électriques, les explosifs, le traitement des métaux, la création de substituts et de succédanés, les rendements multipliés de l'agriculture transforment déjà la structure de nos sociétés, dans une mesure telle que la science politique et économique retarde en regard du développement des sciences appliquées. Économistes et hommes d'État devront désormais tenir compte des conquêtes de la science et reviser constamment leurs vues sur l'organisation des sociétés. Le premier siècle et demi de la Révolution industrielle fut l'époque des transformations préalables. La période qui commence avec la fin de la guerre actuelle devra être celle des réalisations. Il n'en sera ainsi qu'à la condition que philosophes, moralistes, économistes et hommes politiques aient constamment suivi les progrès opérés

autour d'eux par la science. Le domaine des sciences morales est de plus en plus étendu, et ce n'est plus avec les idées et les méthodes d'un autre âge que l'on peut comprendre l'homme et les sociétés de notre époque.

ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE ET PHÉNOMÈNES D'ÉCONOMIE COMPLEXE

Il n'y a pas lieu d'entrer ici dans le détail d'une étude sur les bases scientifiques de l'équilibre économique et des phénomènes de l'économie complexe. Il nous suffira de rappeler que la politique économique de guerre a été soumise en somme à des règles qui toutes s'inspirent de la nécessité de maintenir des rapports définis entre les facteurs de la production et leurs résultantes, les revenus monétaires et réels. C'est de la combinaison et de la mise en œuvre du travail, du capital et des ressources de notre pays qu'est résulté un effort collectif de production unique dans l'histoire canadienne.

Chacun des facteurs de la production a été subdivisé dans ses moindres détails pour en tirer le parti le plus utile et le combiner avec les autres ressources naturelles : population, mines, forêts, énergie motrice, productivité du sol. Voilà l'ensemble des éléments qui ont été mis en œuvre par le travail et le capital, grâce à une politique économique appropriée et à la collaboration de l'État et des entreprises publiques et privées.

Capital et travail sont deux éléments indissolublement liés sous quelque régime politique que ce soit. L'un n'est pas plus important que l'autre. Isolé, chacun est impuissant. Associés, ils accomplissent leur œuvre, qui est de produire par l'utilisation des ressources naturelles d'un pays.

Le capital, tout comme les ressources naturelles, se subdivise en de multiples catégories dont les principales sont la propriété foncière et bâtie, l'outillage industriel et agricole, la technique financière publique et privée, la banque, la monnaie, le crédit, etc. De même se subdivisent, jusqu'à l'infini, les ressources de travail d'un pays. Entrent enfin en ligne de compte les connaissances techniques des ouvriers, des ingénieurs, des entrepreneurs et des administrateurs.

Chacun de ces facteurs primaires, nature, travail, capital, est dans un état de dépendance non seulement par rapport aux autres mais aussi dans ses relations avec ses subdivisions prises une à une ou dans leur ensemble. On voit tout de suite à quel jeu de relations complexes sont soumises toutes les manifestations de l'activité économique. Il n'est pas un secteur de l'économie qui ne soit, à un moment donné, affecté par le sort fait à un autre. C'est ainsi qu'il existe une relation entre la production du blé de l'Ouest canadien et l'élevage des provinces de l'Est.²

Ces rapports existent dans tous les domaines de l'activité économique, non seulement dans le cadre d'une nation, mais aussi entre tous les pays.

² Voir page 13.

Où le mécanisme de cette interdépendance apparaît encore, mais sous une autre forme, c'est lorsqu'il oriente les prix sur le marché libre. De la hausse ou de la baisse des prix du blé peut dépendre la prospérité ou la misère. Il existe encore une relation définie entre l'indice des salaires et celui des prix des produits agricoles. Il en est de même, enfin, du rapport entre le revenu de l'ensemble du pays et celui d'une classe de producteurs ou de salariés. Nombreux sont les éléments qui troublent les relations entre les prix et les produits, entre les revenus particuliers et l'ensemble de tous les revenus. Des interventions mal étudiées de l'État dans l'activité économique sont considérées comme les plus importants facteurs de perturbation. Une intervention en appelle une autre. Lorsque l'État s'en engagé inconsidérément dans une politique malencontreuse, il ne lui est pas toujours facile de faire machine arrière. Au Canada, le problème de l'intervention de l'État est difficile à résoudre à cause de notre système de souveraineté morcelée. Ce n'est pas à dire que l'État ne doive intervenir dans l'activité économique. La seule question qui se pose est de savoir quand et comment il doit le faire.

On compte aussi, au nombre des facteurs de perturbation de l'équilibre économique, les entreprises ou groupements qui tentent d'imposer des prix de monopole ou de cartel. Par le jeu des incidences économiques, les déséquilibres qui résultent de prix arbitrairement fixés finissent quelquefois par af-

fecter toute la structure de la production et des échanges.

Aux prix de monopoles ou de cartels s'ajoutent, comme élément de déséquilibre, un niveau de salaire trop élevé en regard de l'activité économique, de l'ensemble des prix et des revenus. Une politique de hauts salaires peut faire qu'une crise s'installe en permanence dans un pays ou dans un groupe de pays. C'est surtout le cas lorsque ces hauts salaires sont disproportionnés, par exemple, à l'état de l'embauchage et à l'ensemble de la production agricole.

Une étude, même sommaire, de tous les marchés nous montre comment ils sont reliés les uns aux autres. Une politique positive de reconstruction doit s'employer à suivre la multitude des actions et des réactions qui tendent constamment à créer des conditions d'équilibre entre tous les secteurs de l'activité économique. Il faut élaborer une construction théorique de la politique économique propre à orienter et, selon les cas, à diriger le mécanisme de la production, des échanges et des prix. Une étude des lois de l'interdépendance conduit à l'examen des phénomènes de l'économie complexe qui n'est, au fond, qu'une variante modernisée des théories de l'équilibre économique.³

L'organisation de la guerre économique aura fait de chaque pays belligérant une vaste entreprise de production, de consommation et d'échanges

³ Voir Gaétan PIROU, *Les théories de l'équilibre économique. L. Walras et V. Pareto*. 2e éd., pp. 224, Domat-Montchrestien, Paris, 1938.

grâce à l'utilisation complète des ressources de la terre, du travail et du capital. La mise en œuvre est le résultat des efforts conjugués de l'État et des entreprises par l'application de la technique fiscale, de la tarification des prix et du rationnement. On peut être sûr que les formidables accumulations d'outillages, faites au cours de la guerre, accentueront davantage le mouvement général vers l'économie complexe, à tel point que chaque pays aura un réseau d'industries et d'entreprises reliées les unes aux autres par le mécanisme des prix et des marchés.

Ces phénomènes d'interdépendance, qui existent déjà entre les facteurs de la production dans le cadre d'un même pays, prennent de plus en plus d'importance dans le domaine des échanges internationaux. On constate que, même avant la guerre, des groupes de pays ou de régions avaient tendance à faire bloc en réglant leur activité économique et leurs échanges sur un rythme préétabli. La guerre n'a fait qu'imprimer une impulsion encore plus prononcée au développement de cette tendance. Nombreux sont les exemples de ces phénomènes d'intégration économique internationale. L'Allemagne a tenté d'organiser l'activité économique des pays européens en la subordonnant au régime particulier de son économie militaire. Les États-Unis ont fait l'intégration économique de l'hémisphère par la constitution d'un gigantesque cartel de matières premières et de produits industriels. La Grande-Bretagne, les Dominions et les colonies sont rattachés à ce cartel international dont les

origines remontent aux traités tripartites de 1938.

Ce sont là, en résumé, les faits dont il faudra tenir compte lors de la reconstruction. Les vainqueurs auront une production développée au plus haut point, à un niveau sans précédent dans l'histoire économique du monde. Les échanges entre pays du même groupe auront pris des proportions inattendues. Faudra-t-il qu'après la guerre l'ensemble de la production et des échanges soit réduit parce que les industries d'armements auront cessé de produire ? Faudra-t-il, au contraire, soutenir la production après l'avoir réadaptée aux besoins de la paix, tant chez les vaincus que chez les vainqueurs ? Si les États, comme on doit l'espérer, adoptent cette seconde solution, peut-on croire que c'est en oubliant les leçons de la guerre qu'ils réussiront à atteindre leurs objectifs ?

C'est par une politique économique aussi rigoureuse que celle qui avait cours partout durant le conflit que les pays vainqueurs pourront éviter une catastrophe. L'économie nouvelle devra être réadaptée, à l'aide de méthodes éprouvées par l'expérience, de façon à tirer des phénomènes d'économie complexe le meilleur parti possible et atteindre, comme c'était le cas durant la guerre, les objectifs solidaires de l'embauchage complet et de la production maxima. En d'autres termes, il faudra que la paix soit réorganisée par un effort collectif aussi intense que celui de la guerre. Cela est possible sans tomber dans le socialisme et sans sacrifier l'entreprise privée, garantie des libertés personnelles et publiques.

CHAPITRE II

L'ÉTAT ET L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

Régimes politiques. — Evolution constitutionnelle et reconstruction. — Economie dirigée. — Nationalités.

LA guerre établit tous les jours des rapports nouveaux entre l'État et les entreprises. Dans bien des circonstances, l'État ou ses services administratifs se substituent à l'initiative privée dans le domaine de la production et des échanges. D'où constitution de nombreuses sociétés par actions dont l'actionnaire unique est le gouvernement fédéral. Dans quelle mesure le régime des entreprises publiques pourra-t-il se maintenir ? Il est impossible de le dire. Mais il y a tout lieu de penser que l'État et les services publics acquerront de plus en plus d'importance. L'entreprise privée est-elle condamnée à la disparition ? C'est une question à laquelle l'avenir apportera sans doute une réponse.

Pour les socialistes, l'entreprise d'État, conçue comme un organisme directeur de l'activité économique, est nécessaire pour éviter la catastrophe. Ils se proposent de remplacer l'« anarchie » actuelle par une centralisation coordonnée de toutes les grandes entreprises. La simplification, du moins apparente, de la mise en œuvre des facteurs de la production, au cours de la guerre, leur permet d'en-

tretenir de grands espoirs sur la facilité avec laquelle se fera leur révolution sociale.

Le problème de l'avenir et de la détermination des fonctions futures de l'État n'est pas aussi simple que le disent les socialistes. Il n'est aucunement prouvé que la centralisation socialiste, absolument nécessaire pour l'application de la doctrine collectiviste, soit la formule de l'avenir. D'excellents arguments militent même en faveur d'une décentralisation, non seulement de l'activité économique, mais même des fonctions administratives. Cette leçon, fondée sur l'expérience, nous vient en droite ligne de la Russie soviétique, où des essais de décentralisation ont été poursuivis dans une large mesure.

Dans un pays comme le nôtre, où la différenciation géographique et économique est fort marquée, la formule de la décentralisation coordonnée aurait probablement plus de chance de succès qu'une centralisation excessive. Il faut compter, en outre, sur les particularismes et les droits constitutionnels de toutes les provinces canadiennes. Et laquelle consentirait à abandonner sa juridiction sur les ressources naturelles? Que pourrait faire, de son côté, le gouvernement d'Ottawa s'il n'avait sous son contrôle absolu, en temps de paix, tous les facteurs de la production et des échanges, sans lesquels aucune politique économique complète n'est possible? Notre pays aura certainement une crise constitutionnelle sur les bras après la guerre. L'enquête Rowell-Sirois sera à reprendre.

Des organismes de toutes sortes ont été constitués pour pourvoir au fonctionnement, à la direction et à la centralisation de la plus formidable machine militaire et administrative de l'histoire de notre pays. Il en est de même aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Les régimes d'économie militaire des trois pays montrent que les démocraties ont le sens de l'organisation, de la discipline, quand il faut écarter la menace d'une guerre.

Que faire de ces organismes administratifs après la signature des traités de paix ? Le sort de l'administration publique dépendra de la politique économique qui présidera aux destinées de la nation. L'opinion publique ne tolérerait sans doute pas ce qu'on appelle parfois le retour à la « normale », c'est-à-dire à une administration routinière, compliquée, incapable d'innover et de prendre des initiatives. Ce retour à des formules mises au rancart durant la guerre équivaldrait à laisser la production, la consommation, les échanges s'organiser seuls par le concours du hasard, par la rencontre et les heurts des intérêts et des égoïsmes, du travail et de la paresse, de l'inertie et de l'activité, de l'intelligence et de la sottise, de la chance et de la malchance. De cette accumulation de vertus et de vices, de maux et de bienfaits, on ne peut attendre une organisation harmonieuse des sociétés. L'État ne peut rester indifférent en présence de ce défilé contradictoire des actes humains. Quand il intervient, ce ne doit pas être, toutefois, à contretemps.

Lorsque de grands malheurs s'abattent sur une nation, l'État intervient pour éviter des désastres et organiser la défense commune. Et le désastre que l'on craint le plus, c'est la perte d'une ou de plusieurs batailles. En cela on a raison, mais l'invasion étrangère, la soumission au joug de l'ennemi, la perte de l'indépendance nationale ne sont pas les seuls dangers qui guettent un pays. En effet, la pauvreté, la misère, l'injustice, les égoïsmes et les luttes de classe, le chômage, sont les désastres du temps de paix. La complexité de nos sociétés modernes, les facilités de communications entre les régions de chaque pays comme entre les pays étrangers, le développement inouï de la technique de la production dans tous les domaines, l'utilisation, propre à notre époque, des instruments monétaires et financiers, tout cela a transformé la nature même des États modernes. Mais cette évolution de l'État dans le sens de la modernisation de ses fonctions n'a jamais été favorisée par les doctrinaires qui vivent dans le passé et y cherchent des inspirations à leurs doctrines de philosophie politique, économique et sociale.

Les régimes politiques sont une émanation de la population, des conditions de production, de l'état et de la nature des richesses naturelles, de l'éducation, de l'instruction, de l'ensemble des modes de vivre d'une société, enfin, de la géographie et des traditions séculaires d'un peuple.

On ne peut porter aucun jugement définitif sur quelque régime que ce soit. La démocratie anglaise et le peuple russe ont eu à faire face à la plus for-

midable machine militaire qui se soit jamais déchaînée sur le monde. Tous les deux, ayant réussi à surmonter la tourmente, sortiront transformés de cette aventure sans parallèle. Et, pourtant, on proclamait chez l'ennemi que la démocratie anglaise fût veule, routinière, imprévoyante, incapable d'effort. Du peuple russe, on affirmait qu'opprimé par ses chefs, il profiterait de la guerre étrangère pour se rendre à l'ennemi et qu'il accepterait avec joie la domination de l'Allemand.

La Grande-Bretagne et la Russie, grâce à des chefs clairvoyants, actifs et intelligents, ont su, chacune dans des conditions et des situations différentes, réorganiser (c'est le cas de l'Angleterre) ou organiser (c'est le cas de la Russie depuis 25 ans) leurs pouvoirs publics pour en faire un instrument presque parfait, approprié aux besoins et au génie particuliers de leurs peuples. C'est grâce à leurs chefs qui ont su commander aux soldats de l'avant et aux populations civiles que la Grande-Bretagne et la Russie ont accompli, jusqu'à maintenant, une tâche gigantesque dont on ne les aurait pas crues capables.

Un régime politique s'identifie à ses dirigeants. Une démocratie, qu'elle soit organisée comme on voudra, a besoin de chefs et, lorsqu'elle n'en a pas, elle entre vite en décadence. Ce n'est pas là, d'ailleurs, le fait exclusif des démocraties, comme le prouve surabondamment l'histoire des régimes absolutistes ou autoritaires qui se sont écroulés par la faute du chef et des privilégiés qui l'entouraient. C'est parce qu'ils ne comprennent pas les aspira-

tions populaires que les régimes, quels qu'ils soient, s'effondrent et disparaissent. C'est pour avoir cru, à tort, que le monde était mûr pour l'esclavage scientifiquement organisé sous leur direction que les dictateurs de l'Allemagne et du Japon perdront la guerre comme l'Italie l'a déjà d'ailleurs perdue.

Ces digressions ne nous éloignent pas de notre sujet, c'est-à-dire de la nécessité de créer une administration publique nouvelle, que le peuple attend obscurément comme devant faire partie intégrante de l'ordre de l'après-guerre. Ces organismes publics de paix, qui seront créés sur le modèle du temps actuel, devront être animés d'une vie propre, d'une philosophie politique et sociale qui puise ses inspirations dans celles du peuple. Tous les fonctionnaires de l'administration nouvelle — même s'ils ont fait partie de l'ancienne — doivent être conscients qu'ils agissent par délégation, qu'ils sont responsables de leur gestion devant leurs mandants. Cette conception de l'administration publique, qui doit être celle des ministres et du dernier commis aux écritures, ne peut être soutenue que par la foi qui anime les chefs d'une démocratie. L'administration publique de l'avenir sera ce que seront ses chefs, tout comme la démocratie ne sera que l'émanation, le reflet de la personnalité de ceux qui auront assumé la direction de ses destinées.

L'État démocratique doit se discipliner afin de ne plus mériter les nombreux reproches qu'on lui adresse d'être routinier, dépourvu d'esprit créateur, gaspilleur et népotique. Une réforme de l'État dé-

mocratique permettra d'orienter les entreprises publiques et privées vers l'effort collectif à fournir pour l'organisation de la paix.

Pourquoi s'opposer à la constitution d'un ministère de la production comme suspect de communisme ou de socialisme alors que tout le monde admet l'existence de ministères comme ceux du commerce, de l'industrie, de l'agriculture et des mines ? Un ministère de la production agirait comme l'organisme de coordination des administrations de l'État. De lui dépendrait, de concert avec les autres, l'élaboration de la politique économique générale du pays. Une pareille réforme suppose une refonte complète de la constitution du pays. Un réaménagement complet des juridictions provinciales et fédérale est d'abord nécessaire. Réformes économiques et réformes politiques vont de pair.

ÉVOLUTION CONSTITUTIONNELLE ET RECONSTRUCTION

Les guerres de 1914 et de 1939 sont sans doute des facteurs de première importance dans la formation de l'unité canadienne. Il en est d'autres : le développement des institutions démocratiques depuis le milieu du siècle dernier, la Confédération, l'expansion du Canada vers l'ouest, la construction de chemins de fer transcontinentaux.

La Constitution canadienne n'est pas tout entière dans le texte de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Pour la reconstituer au complet, il faut coordonner l'ensemble des décisions de la Cour suprême et du comité judiciaire du Conseil privé.

Le gouvernement central peut empiéter sur la juridiction des provinces en temps de guerre seulement. En période normale, les gouvernements provinciaux n'acceptent pas la suprématie du gouvernement fédéral en une infinité de matières de première importance. Avec raison, l'on a pu dire que le Canada a deux constitutions, l'une pour la paix, l'autre pour la guerre.¹ Au cours de la crise de 1930 à 1939, le comité judiciaire du Conseil privé a invalidé l'essentiel de la législation fédérale pour laisser aux provinces l'ensemble de la politique économique et sociale du pays. Au cours des années qui ont précédé la guerre de 1939, les neuf provinces ont adopté une politique de régionalisme économique dans les domaines des travaux publics, de l'aménagement hydroélectrique, de la voirie, de la colonisation, de la santé publique et des services sociaux. Les recueils des lois provinciales sont une source précieuse de renseignements sur l'histoire politique et économique du pays. C'est au cours de la période de l'entre-deux-guerres que s'est affirmée surtout, sous l'influence de l'Ontario, la doctrine que la constitution canadienne ne pouvait être modifiée sans le consentement unanime de toutes les provinces.

À ces régionalismes économiques inscrits dans nos lois, il faut ajouter deux autres facteurs d'importance: 1. la répartition géographique des ma-

¹ "The Dominion may be said to have acquired two federal constitutions, one for affairs in Canada and the other for wars in Europe". D. G. CREIGHTON, *Federal Relations in Canada*, dans *Canada in Peace and War*, p. 37, Oxford University Press, Toronto, 1941.

tières premières, 2. la coexistence de deux « races », ou plus exactement, de deux peuples qui n'ont pas la même langue ni, généralement, la même religion.

L'économie canadienne est d'une variété extrême. Les provinces de l'Est et du Centre sont fort industrialisées et ce mouvement s'est encore accentué depuis la guerre. Les provinces de l'Ouest sont surtout agricoles et riches en matières premières. D'où deux tendances dans la politique commerciale du Canada, qui est du ressort exclusif du gouvernement fédéral. L'une est libre-échangiste dans l'Ouest agricole; l'autre, protectionniste dans l'Est industriel. L'Est a toujours fait accepter ses revendications. Le Canada, en effet, avec son tarif de préférence britannique, n'est guère un pays libre-échangiste.

En réalité, le gouvernement fédéral a dû affecter des sommes considérables au poste de l'administration de l'assurance-chômage pour soutenir les finances défailtantes de quelques provinces. De 1930 à 1939, on note quand même une recrudescence encore plus prononcée du régionalisme économique, à tel point que certains esprits préconisaient une politique qui équivalait à la création de barrières douanières entre les provinces.

Sous l'influence de la NIRA des États-Unis, le gouvernement fédéral a fait quelques tentatives de centralisation de la politique économique canadienne. Aucune n'a été admise par le comité judiciaire du Conseil privé. En 1937, une commission dite Rowell-Sirois fut chargée d'étudier les rela-

tions entre les provinces et le gouvernement fédéral. Un rapport d'une trentaine de volumes et une masse de documentation furent présentés à une réunion historique des délégués des provinces. Ces assises canadiennes finirent par un fiasco. D'ailleurs l'opinion publique s'y attendait, l'Ontario et l'Alberta ayant refusé leur collaboration, cependant que la province de Québec fit tout de même savoir à la Commission comme s'il se fût agi d'un procès en règle, « que nous ne comparaissons devant la Commission, ni comme demandeurs ni comme défendeurs, que nous ne nous sentons pas liés, en aucune manière, par les opinions émises dans votre rapport ».²

Dans l'état actuel des choses, on ne voit pas comment les problèmes constitutionnels de la politique économique canadienne puissent être réglés autrement que par une Nuit du 4 Août des provinces ou par une entente avec le gouvernement central. Dans un cas comme dans l'autre, l'avenir nous réserve sans doute de désagréables surprises.

Depuis l'entrée en guerre du Canada, au mois de septembre 1939, le gouvernement fédéral a tiré parti de notre constitution dualiste, en mettant au rancart les régionalismes économiques pour adopter la technique d'une politique économique complètement centralisée.

Il tombe sous le sens qu'après la guerre il nous sera impossible d'adopter une politique nationale de reconstruction économique avec la réap-

² CREIGHTON, *op. cit.*, p. 54.

parition de tous les régionalismes du temps de paix. À ne nous en tenir qu'aux interprétations juridiques de notre constitution, il apparaît clairement que les recommandations du Comité de Reconstruction, si elles empiètent sur la compétence des provinces, n'auront qu'une valeur doctrinale.

Un autre problème d'importance est celui des « races » ou, plus exactement, des nationalités. On en fait, dans certains milieux, le principal obstacle à l'unité canadienne. Cela n'est vrai qu'en partie. La province d'Ontario, jalouse de sa suprématie industrielle, n'a-t-elle pas refusé de collaborer aux travaux de la Commission Rowell-Sirois ? Québec, de son côté, a manifesté sa volonté de collaboration en faisant quelques réserves relatives aux conditions probables du rapport de la Commission. Ce n'est pas à ce point de vue du moins que l'on peut compter les Canadiens français comme constituant un obstacle à l'unité du pays. La province de Québec s'est isolée du reste du pays à propos seulement du service militaire obligatoire pour outre-mer. Est-ce à dire qu'elle soit prête, sur cette question, à contrecarrer ouvertement le reste du pays ? Elle n'en a encore rien fait et n'en fera sans doute rien tant que les Canadiens français auront au moins l'impression de combattre pour leur propre pays et non pour le maintien d'un impérialisme économique, financier et politique auquel ils n'ont aucune part.

Les Canadiens français ont de nombreuses raisons de ne pas partager, sur la guerre étrangère,

l'opinion de tous leurs concitoyens. La conscription (et c'est un grand malheur qu'il en soit ainsi), lorsqu'il s'agit du devoir de défendre son pays, a toujours été identifiée à l'électoralisme. Les Canadiens français, comme groupe, croient, à tort ou à raison, qu'on leur demande encore de combattre pour le maintien d'intérêts économiques et financiers dont ils ne bénéficient point.

Autre considération dont il faut tenir compte. Les Canadiens français n'ont à peu près aucun rôle de direction dans la politique économique de la guerre. Les principaux organismes fédéraux ne comprennent guère de Canadiens français dans leurs rangs. Certains même, d'importance capitale, n'en comptent pas du tout. Dans 123 organismes de guerre, ceux dont nous sommes parvenus à faire le relevé, qui comptent un personnel de 950 personnes, nous avons noté 93 noms français, soit une proportion de moins de 10 pour 100. Notre part est aussi mince dans la composition des organismes de la reconstruction. En temps de paix, le traitement qu'on nous accorde est à peu près le même et la population canadienne-française finit par le savoir. La réaction naturelle de notre groupe est donc de s'isoler et de faire machine arrière sur maints problèmes fondamentaux.

Il est malheureux que tous les Canadiens, de quelque origine que ce soit, ne puissent vraiment trouver le moyen de s'entendre, d'être entre eux de véritables compatriotes, de ne pouvoir se débar-

rasser de leurs préjugés respectifs et de leur égoïsme.

Tous ces problèmes complexes, apparemment insolubles, de la constitution canadienne et des particularismes régionaux compromettent le succès d'une politique économique et sociale de reconstruction.

CHAPITRE III

LES QUESTIONS ESSENTIELLES

Objectifs principaux d'une politique de reconstruction. — Revenu national et production. — Problèmes dont la solution doit être simultanée. — Politique à long terme.

NOUS avons fait une place à part aux problèmes constitutionnels dont l'importance a été soulignée au chapitre précédent. Il n'est pas sûr que les provinces acceptent des solutions centralisatrices, ne serait-ce que par réaction contre l'économie centralisée de la guerre. Que ce soit dans un sens ou dans l'autre, il n'y a aucun doute qu'il faudra procéder, tôt ou tard, à une révision du partage des pouvoirs entre les provinces et le gouvernement central.

La politique économique de la reconstruction ne peut être élaborée que dans un cadre défini. Prenant pour acquis que les problèmes constitutionnels canadiens seront résolus de manière à assurer la reconstruction, nous nous proposons dans ce chapitre et ceux qui suivront d'esquisser les grandes lignes d'une politique économique de paix. Nous ne prétendons pas offrir ici de solution complète et définitive. Tout au plus pourrons-nous tenter de définir les problèmes principaux qui devront être résolus au cours de la période de l'après-guerre.

Tout le monde s'entend pour assigner à la politique de l'avenir les objectifs de l'embauchage total et de la sécurité économique et sociale. Oublie-t-on, toutefois, qu'il en est toujours ainsi au cours des grandes crises économiques ? La période de 1929 à 1939 n'a-t-elle pas été remplie de projets de toutes sortes, et qui visaient tous à l'embauchage total ? Aucun de ceux qui ont été essayés n'a donné satisfaction ; aucun n'a réussi. Il a fallu qu'une guerre mondiale éclatât pour qu'on se mît résolument à l'œuvre afin d'utiliser, dans tous les pays, les ressources entières de la main-d'œuvre et de la production.

C'est encore la guerre qui a appris aux Nations-Unies qu'elles devaient trouver et appliquer des méthodes nouvelles de collaboration économique internationale. Peut-on vraisemblablement penser que les problèmes d'organisation de la paix se présenteront de façon différente ? Il est absurde de songer qu'un pays, après la guerre, pourra effectuer sa reconstruction en s'isolant ou en appliquant chez lui une politique économique fondamentalement différente de celle de ses voisins. C'est peut-être là le plus tragique problème de l'époque contemporaine, qui place chaque État dans la dépendance des autres. Cette nécessité de la solidarité internationale est la caractéristique la plus marquée de notre temps. Pourtant, c'est à cela que l'on songe le moins quand se sont dissipés les mauvais rêves d'une guerre. Nous reprendrons plus loin l'étude de la collaboration économique internationale qui devient, sous la pression des événements,

plus impérieuse que jamais parce que d'elle dépend, très certainement, l'avenir de tous les peuples.

Si les leçons de la guerre ne sont pas oubliées, aucun gouvernement, occupé à refaire son régime économique du temps de paix, ne mettra plus en doute la corrélation intime qui existe entre la production, les revenus et l'embauchage. En effet, à l'heure actuelle, que se passe-t-il au Canada ?

Notre revenu national est de l'ordre d'environ huit milliards, soit le double de ce qu'il était probablement en 1929. Le chômage a disparu ; il y a même pénurie de main-d'œuvre. Nous avons donc réalisé l'embauchage total. Enfin, notre production agricole et industrielle n'a jamais été plus considérable dans l'histoire économique du pays. À cela s'ajoutent d'autres facteurs dont les indices ont atteint aussi des points culminants. La dette publique, les impôts, les échanges, les engagements de capitaux placés dans l'industrie sont tous autant d'éléments importants de l'activité économique et financière qui ont pris des proportions telles qu'elles dépassent tout ce qu'on aurait pu imaginer il y a cinq ans.

En somme, n'était le cauchemar de la guerre, on pourrait affirmer que du point de vue technique nous vivons dans une période de prospérité. C'est certainement là le sentiment le plus répandu dans l'opinion publique, qui n'a pas oublié les dures expériences d'avant-guerre.

Il est clair qu'une politique de reconstruction qui accepterait les conséquences d'une baisse du revenu national ou, ce qui est tout un, qui laisse-

rait la production s'affaïsser, manquerait sûrement ses objectifs. Le chômage augmenterait dans une proportion sensiblement égale à la baisse des revenus et de la production. L'objectif de l'embauchage ne serait donc pas réalisé ; et tout programme de sécurité sociale serait irrémédiablement compromis. En effet, comment assurer la sécurité économique et sociale au milieu de la ruine et de la misère générale, qui vont de pair avec la baisse constante de la production et des revenus ?

Maintenir et même élever le niveau de la production, tels doivent être les buts d'une politique de reconstruction. Ce n'est pas en élaborant des projets de sécurité sociale, indépendamment de la poursuite d'une politique active de production, que nous réussirons à organiser, où que ce soit, une paix prospère.

Comment organiser une pareille politique économique de développement de la production ? Question vitale à laquelle on cherche partout et dans tous les milieux une réponse concrète. Sans prétendre fournir des solutions complètes, nous croyons qu'il vaut mieux préciser d'abord l'étendue des problèmes de reconstruction, en les énumérant dans un tableau synthétique. N'est-ce pas là, aussi, la meilleure façon de montrer comment la plupart de tous ces problèmes doivent trouver une solution simultanée afin d'éviter les erreurs fatales d'une politique fragmentaire procédant par l'application de palliatifs ou de demi-mesures, limités seulement à quelques secteurs,

plus ou moins importants, de l'activité économique et sociale ? Voici le tableau en question :

**PROBLÈMES DONT LA SOLUTION DOIT ÊTRE
SIMULTANÉE**

1. Adaptation rapide de la structure industrielle aux conditions nouvelles de l'après-guerre ;

2. Démobilisation progressive des effectifs militaires ;

3. Affectation immédiate, vers d'autres usines, de la main-d'œuvre employée dans les usines de guerre ;

4. Relâchement progressif des contrôles administratifs de l'activité économique et réorganisation de ceux qu'il faudra adapter aux besoins de la paix ;

5. Adaptation des techniques financières de la guerre aux objectifs de la production totale, déterminés par la politique de reconstruction ;

6. Utilisation intégrale de toutes les ressources du pays, surtout industrielles et agricoles ;

7. Substitution aux dépenses de guerre d'une politique de dépenses publiques destinées a) à soutenir la consommation par le maintien et même l'augmentation du pouvoir d'achat total ; b) à engager des capitaux dans de nouvelles industries ou des entreprises qui ont à résoudre des problèmes difficiles de réadaptation aux conditions nouvelles nées de la paix ; c) à appliquer une politique de relèvement du pouvoir d'achat des agriculteurs en établissant l'équilibre entre les revenus agricoles et tous les autres revenus tirés d'autres sources ;

8. Liquidation progressive et lente de la dette publique afin a) d'éviter l'inflation ; b) d'effectuer le financement des entreprises que l'État devra soutenir ou, si la chose est absolument nécessaire, prendre à sa charge ;

9. Recherche, pour l'agriculture et l'industrie, de débouchés extérieurs suivant les méthodes de collaboration internationale appliquées au cours de la guerre ;

10. Promulgation de l'état d'urgence pour éviter une catastrophe et permettre la conclusion d'ententes définies, en matière de politique économique générale, entre le gouvernement fédéral et les provinces.

PROBLÈMES DONT LA SOLUTION DÉPEND D'UNE POLITIQUE À LONG TERME

1. Programme national d'équipement et d'outillage poursuivi dans une collaboration étroite du gouvernement fédéral, des provinces, des municipalités, des entreprises privées et des associations professionnelles ;

2. Développements urbains : habitations à bon marché ; hôpitaux, écoles, bibliothèques, institutions sociales de toute sorte ; urbanisme, transports en commun ; entrepôts, gares, chaussées, voirie en général ;

3. Aménagement de régions économiques nouvelles : création de centres industriels ; colonisation ; exploitation des produits de la forêt ; mise en œuvre d'industries extractives ; harnachement

des ressources hydroélectriques ; conservation de la faune et de la flore ;

4. Modernisation des chemins de fer par la constitution d'une régie centralisée afin d'éviter des doubles emplois et des dépenses improductives ;

5. Construction de routes, de pistes d'avions, de postes de développement des régions inexploitées du Canada ;

6. Réaménagement des régions agricoles : routes, embellissement de la ferme au moyen d'une politique semblable à celle du gouvernement fédéral pour encourager les constructions urbaines ;

7. Politique de reconstruction du capital et création d'entreprises nouvelles par l'utilisation de l'épargne accumulée au cours des augmentations progressives du revenu national ;

8. Politique de collaboration économique internationale.

Ce tableau est sans doute sommaire et ne peut que donner une idée incomplète de la situation économique telle qu'elle se posera après la guerre. Il importe certainement de préciser l'étendue et l'importance relative de tous ces problèmes en les considérant isolément d'abord, pour les faire entrer ensuite dans l'ensemble complexe de l'activité économique nationale et internationale.

L'après-guerre aura un caractère unique dans l'ensemble de l'évolution générale de l'histoire contemporaine. Il ne faut pas toutefois courir le risque grave d'oublier les leçons qui se dégagent

de la crise économique d'avant-guerre. Au cours de cette période, il fallait, en somme, atteindre l'objectif de la production totale et de l'embauchage complet. C'est ce que les économistes et les hommes d'État cherchaient, mais sans pouvoir trouver une méthode propre à rallier toutes les opinions.

Ces objectifs d'avant-guerre, production totale et embauchage complet, ont été atteints au cours du conflit actuel. Nous avons vu comment dans la deuxième partie de cet ouvrage. Une politique économique de paix est-elle réalisable si on prétend lui assigner les mêmes buts ? Nous croyons la chose possible sans qu'il soit nécessaire de recourir entièrement aux méthodes d'économie dirigée qui avaient cours pendant la guerre. Il appartiendra à l'État et aux pouvoirs publics de créer les cadres dans lesquels les entreprises privées auront, de concert avec les organismes administratifs appropriés, la mission d'atteindre les objectifs de la production totale et de l'embauchage complet. Nous avons, dans ce chapitre, sérié les problèmes. Il importe, dans les chapitres suivants, de faire une analyse au moins des plus importants.

CHAPITRE IV

LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA PAIX

Adaptation de la structure industrielle aux conditions de l'après-guerre. — Biens de production et biens de consommation. — Démobilisation et main-d'œuvre. — Inflation. — Contrôles administratifs. — Utilisation des techniques financières. — Dépenses publiques nécessaires au cours de la période de réadaptation.

QUELLES seront les conséquences de la paix sur la structure économique du Canada ? Nous voudrions répondre à cette question, non pas de façon complète, mais de manière à classer les problèmes par ordre d'importance. Nous limitons ce chapitre aux questions suivantes : 1° adaptation de la structure industrielle aux conditions de l'après-guerre ; 2° démobilisation, affectation de la main-d'œuvre de guerre aux industries de paix ; 3° contrôles administratifs ; utilisation des techniques financières ; 5° dépenses publiques nécessaires au cours de la période de réadaptation.

Chacun de ces problèmes exigerait des développements trop considérables pour le cadre d'un ouvrage comme celui-ci qui se limite surtout à la recherche des problèmes à résoudre.

Les usines de guerre n'auront pas attendu la signature d'un armistice, encore moins la conclusion

des traités de paix, pour réduire la production des armements. Ne constate-t-on pas déjà un certain relâchement dans l'embauchage industriel ? Quelques entreprises réduisent même leur production. Il s'ensuit inévitablement que des ouvriers sont mis à pied, que des usines disposent d'un outillage inactif. Songe-t-on à réadapter ces usines à leur production future ? Les ouvriers libérés sont sans doute dirigés vers d'autres industries essentielles qui manquent encore de bras. Mais que fera-t-on plus tard de cette main-d'œuvre en état de disponibilité ?

ADAPTATION DE LA STRUCTURE INDUSTRIELLE AUX CONDITIONS DE LA PAIX

Le facteur le plus favorable à cette adaptation, c'est l'accumulation d'un déficit considérable de la production et de la consommation civiles. Pour avoir une idée juste de l'étendue des besoins économiques qui doivent être satisfaits, il importe d'établir des distinctions précises entre les biens de consommation. Pour donner à cette question toute son importance, il faut rappeler la classification habituelle des biens.

Les économistes américains, en général, établissent une distinction très nette entre les biens de consommation en déterminant leur importance suivant la durée et l'usage auxquels ils sont destinés. C'est ainsi qu'ils classent habituellement les catégories de biens :

1. Les biens de consommation qui doivent être remplacés aussitôt qu'on en a fait usage ou après

un court espace de temps généralement fixé à trois ans ;

2. Les biens de consommation dont la durée dépasse ordinairement trois années.

Cette catégorie est la plus importante. Elle comprend les maisons, les édifices de toutes sortes, les travaux publics, les usines, l'outillage industriel et agricole, les routes, les canaux, etc. On voit donc que ce classement est plus étendu que la distinction classique entre les biens de consommation et les biens de production. La catégorie des biens durables comprend en effet, outre ces derniers, les biens de consommation de longue durée, de plus de trois ans, au nombre desquels on compte les automobiles, les accessoires électriques, les meubles, les glacières, les appareils de radio, etc . . .

L'intérêt de cette inclusion de biens de consommation de longue durée dans la catégorie des biens de production proprement dite réside surtout en ce qu'ils ont un sort analogue dans les périodes de crise ou de prospérité. Leur caractéristique commune, c'est que la demande dont ils sont l'objet peut être différée pendant assez longtemps. Il en va autrement, bien entendu, des biens de consommation absolument nécessaires à la vie. Leur demande ou leur offre ne peut être différée.¹

Il y a donc lieu, pour mesurer la tâche de la production d'après-guerre, de distinguer clairement entre les biens qui pourront faire l'objet d'une de-

¹ *The Recovery problems in the United States*, Brookings Institution, p. 178, Washington, 1936.

mande considérable. Comment établir l'importance relative entre biens de consommation de courte et de longue durée, entre les différentes catégories de biens de production ? Des calculs précis ont été faits là-dessus aux États-Unis, pour une période de quinze ans, de 1919 à 1933.² Ils constituent certainement un guide précieux pour l'étude des problèmes économiques. Les biens de consommation de longue durée, comprenant les biens de production, ont toujours eu un niveau plus bas, bon an mal an, d'environ 5 à 6 milliards, sauf qu'à partir de 1929, l'écart va s'accroissant pour représenter, en 1933, une différence de plus de 15 milliards.

La même étude faite pour les biens de consommation de longue durée et les biens de production proprement dits indique que ces deux catégories évoluent sensiblement au même niveau, à quelques différences près. Quelle conclusion tirer de tout cela ? On peut affirmer, sans aucune hésitation, 1° que les biens de production et les biens de consommation de longue durée sont très sensibles aux conditions particulières, de crise ou de prospérité, de l'activité économique ; 2° que ces deux catégories de biens sont soumises aux mêmes influences ; 3° que les biens de consommation de courte durée bénéficient de conditions plus stables, tout en subissant, mais dans une mesure beaucoup plus réduite, les influences propres de la conjoncture économique.

² *The Recovery Problems in the United States, op. cit.*, pp. 181.

Il faut donc tirer parti, pour l'après-guerre, des leçons qui se dégagent des études économiques de l'Institut Brookings. En y ajoutant les expériences du régime actuel d'économie militaire, il y a lieu, sans doute, de conclure que l'adaptation de la structure industrielle doit porter sur le réaménagement des industries existantes ou la création de nouvelles entreprises dans le domaine extrêmement vaste des biens de production et des biens de consommation de longue durée. C'est là que se trouvent les plus grandes possibilités d'embauchage total. Par une politique économique rigoureuse, entreprise en ce sens, avec la collaboration des entreprises privées et de l'État, il y a probablement quelque chance d'éviter une baisse catastrophique de la production, des revenus et de l'embauchage. Pour en arriver là, il faudra toutefois ne pas craindre de recourir aux techniques financières de la guerre en ayant soin, d'autre part, de créer le climat de confiance requis pour que le mécanisme du crédit et les réserves de capital et d'épargne puissent être utilisés à fond.

DÉMOBILISATION, AFFECTATION DE LA MAIN- D'OEUVRE DE GUERRE AUX INDUSTRIES DE PAIX

Ces deux problèmes sont identiques. Il faudra, en effet, pourvoir à l'embauchage des anciens combattants tout en dirigeant vers les industries ou l'agriculture la main-d'œuvre mise en disponibilité par suite de la cessation de la production de guerre.

Nos effectifs militaires probables se chiffreront, sans doute, par quelque chose comme 700,000 hommes. De ce total, 100 ou 200 mille soldats suffiront, peut-être, à assurer notre part de l'occupation des territoires étrangers sans compter qu'une proportion assez considérable de nos corps d'armée pourra être appelée à assister les Américains dans leur poursuite de la guerre contre le Japon. Il va de soi que la démobilisation et la réadaptation des soldats à la vie civile dépendent de la nature des traités de paix et de nos engagements internationaux. Selon toutes les probabilités, la démobilisation ne s'effectuera que lentement pour ne pas compliquer outre mesure les problèmes d'embauchage dans les industries qui tenteront d'effectuer rapidement la conversion de leur outillage en un équipement adapté à des conditions nouvelles de production.

Ce sera sûrement le problème de la main-d'œuvre, masculine et féminine actuellement affectée à la guerre qui sera le plus délicat à résoudre.³ En effet, pendant qu'il faudra rééquiper les industries pour la fabrication de biens de production et de biens de consommation de longue durée, il sera également impérieux d'éviter une baisse trop prononcée de l'embauchage, qui se répercuterait sur l'ensemble de la production et du revenu national. L'équilibre entre l'agriculture et l'industrie devra

³ Le retour de la femme au foyer ou dans sa famille simplifierait largement le problème de l'embauchage dans le commerce et l'industrie.

être assuré de manière à ne pas détraquer le mécanisme si délicat de la production et des échanges.

Autre facteur d'importance : celui de l'inflation, que pourrait provoquer une course générale à l'outillage et aux matières premières. N'y aurait-il pas lieu, au cours de la période de réadaptation, de maintenir les contrôles administratifs les plus importants tels que ceux des prix, des salaires, et de la répartition des matières premières et de l'outillage ? L'inflation susceptible de se développer après une guerre peut provoquer une euphorie dangereuse et compromettre sérieusement l'effort de la reconstruction.

Production, embauchage, revenus, prix agricoles et industriels, salaires ne sont pas des facteurs interdépendants au cours d'une guerre seulement. Aucun d'eux ne change de nature quand survient le retour des conditions apparemment normales de la paix. Il est fort probable qu'au cours de la reconstruction il faudra recourir à certains contrôles administratifs analogues à ceux que nous connaissons depuis plus de quatre ans. Nous n'aurons plus, sans doute, la menace d'une guerre pour nous convaincre d'accepter les restrictions qui étaient monnaies courantes au cours du conflit. Il appartiendra aux intéressés, c'est-à-dire à l'ensemble des pouvoirs publics, aux entreprises, aux groupements professionnels d'ouvriers et d'agriculteurs de définir les règles de leur collaboration nécessaire sans laquelle toute politique de reconstruction est vouée d'avance à un échec.

CONTRÔLES ADMINISTRATIFS

Cette question du maintien des contrôles administratifs les plus importants est certainement une de celles qui passeront au premier plan. Elle implique d'abord la prolongation de l'état d'urgence pour justifier, juridiquement, le gouvernement fédéral de poursuivre une politique économique centralisée au cours de la période de réadaptation. Que nous soyons ou non partisans de la centralisation politique, il importe, en tout état de cause, de voir les faits tels qu'ils sont. Or, il ne peut faire aucun doute que l'époque de transition entre la guerre et la paix posera des problèmes aussi importants et aussi urgents que ceux auxquels nous avons à faire face au début de l'été 1940, alors que le désastre était imminent. Notre effort collectif devra être aussi intense avec l'arrivée, peut-être soudaine, de l'armistice.

Si nous convenons que l'effort de réadaptation à la mise en œuvre des capitaux de production doit être aussi intense, mais pour d'autres fins qu'au cours de la guerre, il nous faut bien accepter, pour être logiques et réalistes, la continuation de certains contrôles administratifs quoi qu'il nous en coûte à tous de tolérer pareille intrusion bureaucratique dans notre activité et nos entreprises. Au fond, ne s'agit-il pas d'éviter un plus grand mal ?

À quoi serviraient les contrôles administratifs du temps de paix ? Aux mêmes fins qu'au début de la guerre, c'est-à-dire 1° à répartir la main-d'œuvre entre les entreprises occupées à réadapter

et à refaire leur outillage; 2° à déterminer le partage des disponibilités de matières premières et de machines-outils; 3° à fixer un programme de longue portée dans le domaine des biens de production et des biens de consommation; 4° à éviter l'inflation et la surenchère sur tous les marchés; 5° à tarifer les salaires; 6° à effectuer par le rationnement, si la chose est nécessaire, une répartition équitable des biens de consommation qui seront l'objet d'une plus forte demande; 7° à prévenir les accumulations d'épargnes oisives pour les diriger vers les entreprises en créant les conditions de confiance requises afin que les épargnes se déplacent d'elles-mêmes vers les placement rémunérateurs.

Bref, la tâche des contrôles administratifs de la paix devrait consister à préparer le retour de conditions et de cadres susceptibles de provoquer une reprise générale de la production et des échanges afin d'atteindre les objectifs de la production totale et de l'embauchage complet. Si les contrôles administratifs dépassent leurs attributions en se substituant intégralement aux entreprises privées, ce sera, pour notre pays, l'acheminement certain vers la socialisme autoritaire et centralisateur. Il est donc primordial que nos institutions parlementaires soient assurées de leur fonctionnement intégral, en prenant soin que ces contrôles soient soumis, plus qu'ils ne le sont au cours de la guerre, à la surveillance du Parlement.

Une pareille réadaptation de la structure économique aux conditions nouvelles de la paix ne peut

être faite que par étapes successives, tout comme d'ailleurs, s'est effectuée, au cours de la guerre, la mobilisation intégrale de nos ressources et de la production. Bref, le relâchement des contrôles administratifs devra être progressif, s'effectuer lentement pour devenir complet quand des conditions normales auront pu être rétablies.

UTILISATION DES TECHNIQUES FINANCIÈRES

Ce que nous avons dit des secteurs de la production et de la main-d'œuvre s'applique encore, à ce qu'il nous semble, aux techniques financières proprement dites. Nous savons quel usage nous avons assigné à ces techniques dans la poursuite de la guerre. N'y a-t-il pas lieu de les utiliser, compte tenu des circonstances nouvelles, de manière à assurer le succès d'une politique de reconstruction ? Au cours du conflit, la théorie qui prévalut fut celle des économistes Keynes et Hansen. Comme, après tout, elle a permis d'atteindre les objectifs de la politique économique de guerre, production totale d'armements et embauchage complet, il n'y a pas lieu de la tenir pour trop suspecte quand il faudra entreprendre l'effort de la reconstruction.

À quoi se résume cette théorie ? Tout simplement à ceci, qu'il importe de ne pas laisser se développer, dans la structure financière, des accumulations d'épargnes oisives, pour éviter que ces capitaux inactifs, qui augmentent en même temps que les revenus, ne finissent par provoquer simultanément

ment une diminution de la production des revenus et de l'embauchage. Pour prévenir pareille situation, les épargnes doivent être employées à la reconstitution du capital des entreprises en général ainsi qu'à la création de nouvelles industries. Ne constate-t-on pas, en effet, qu'une crise se manifeste, surtout, par une baisse de la fabrication de biens de production et de biens de consommation de longue durée ? Ce phénomène ne va-t-il pas de pair avec une augmentation des épargnes qui finissent d'ailleurs par descendre à un niveau extrêmement bas dès que les crises particulières de quelques entreprises se sont résolues en une crise générale ?

Après la guerre, les accumulations d'épargnes inemployées seront certainement considérables. Pour une bonne part, elles seront sans doute converties en achats de biens de consommation de courte ou de longue durée. Mais, une proportion plus importante encore cherchera des placements productifs dans des entreprises destinées à la fabrication de biens de production de toutes sortes. Il appartiendra à l'État de créer les conditions économiques requises, ainsi que la confiance voulue, pour que ces capitaux monétaires, de même que les instruments de crédit en général, aient tendance à trouver d'eux-mêmes des emplois productifs et rémunérateurs.

Les organismes chargés d'appliquer une pareille politique d'établissement de la confiance, de développement et de création des entreprises devraient limiter leurs interventions au strict nécessaire et,

surtout, se garder de mesures intempestives et mal conçues susceptibles de décourager le mouvement des épargnes vers les entreprises de biens de production.

C'est dans l'élaboration d'une pareille technique financière que sera encore aussi impérieuse qu'au cours de la guerre la collaboration entre l'État, les banques, les sociétés de placements, les entreprises et les individus.

DÉPENSES PUBLIQUES NÉCESSAIRES AU COURS DE LA PÉRIODE DE RÉADAPTATION

Le socialisme canadien, on le sait, fait reposer l'effort de la reconstruction future sur l'État considéré comme le dispensateur des biens de la production et de la consommation. En outre, toutes les ressources financières de la nation doivent être mises à la disposition de l'État socialiste qui, par l'application du plan central, assure la répartition des capitaux monétaires entre les entreprises publiques dont le fonctionnement est assuré par une direction unique et centralisée. Ce plan est séduisant à première vue, mais il entraîne la disparition des grandes entreprises et, aussi, quoiqu'on dise, des petites et des moyennes. Ce sont, en somme, les organismes administratifs, qui engagent toutes les dépenses destinées à la production. Les individus n'ont plus que la liberté, fort relative d'ailleurs, d'acheter les biens de consommation qui sont en disponibilité. Ils ne le peuvent faire, bien entendu, qu'avec la rémunération que l'État veut

bien leur accorder. Les expériences du socialisme soviétique nous apprennent assez qu'une telle politique conduit à la dictature d'un homme ou d'un parti. Les régimes démocratiques, pour survivre, ne le peuvent faire qu'en assurant le maintien de la liberté d'entreprise et de la liberté politique, considérées, toutes deux, comme un tout indivisible.

Un régime démocratique doit donc éviter de s'engager dans la voie du socialisme en prétendant faire des organismes gouvernementaux les seuls et uniques dispensateurs des biens de production, des biens de consommation, des capitaux monétaires et des revenus du travail. Ce n'est pas en pratiquant le socialisme que les régimes démocratiques assureront la sauvegarde des libertés. C'est, au contraire, en organisant la collaboration, en l'imposant, si la chose est nécessaire, qu'ils parviendront à leurs fins propres. Et cela est vrai qu'il s'agisse de la production, de la consommation et de la répartition des capitaux monétaires. L'État démocratique ne peut uniquement compter sur une politique de dépenses publiques, productives ou improductives, pour assurer le succès d'une politique de reconstruction. Il doit faire en sorte que les capitaux se mobilisent d'eux-mêmes quitte, pour lui, de prendre les initiatives voulues quand l'intérêt général le requiert.

L'État démocratique, par une politique de dépenses intelligemment conduite, poursuivie sans gaspillage, peut soutenir des entreprises, en créer de nouvelles ou, encore, développer des initiatives intéressantes en s'assurant le concours des entre-

prises privées dans l'exécution rationnelle d'un plan général de travaux publics, d'équipement industriel et d'outillage national. La grosse part de la reconstruction revient aux entreprises agissant de concert avec l'État et stimulées, dans l'accomplissement de leurs fonctions économiques et sociales par l'aiguillon d'une concurrence s'exerçant dans des conditions raisonnables.

L'État doit-il assurer lui-même le financement des entreprises ? Ou faut-il confier la plus grande partie de cette tâche à l'initiative privée ? Telles sont les deux questions qui divisent le plus, à l'heure actuelle, libéraux et socialistes. Lorsque l'État est considéré comme l'unique régulateur de l'activité économique, toutes les entreprises doivent être socialisées. La théorie libérale assigne, au contraire, au financement public un rôle d'appoint à la condition de le diriger, surtout, vers les emplois productifs : aménagement de régions nouvelles, construction de routes, assistance aux entreprises qui fabriquent de l'outillage et des biens de production.

C'est à l'essentiel, c'est-à-dire aux entreprises de construction qu'il importe de songer d'abord. Les épargnes inactives qui résultent d'un revenu national en croissance continue doivent s'employer vers la construction d'usines, de bâtisses, de logements, de routes, de canaux, etc. Viennent ensuite, les industries d'exportation et toutes celles qui fabriquent des biens de consommation de courte et de longue durée. À tout cela s'ajoute, enfin, la nécessité d'une politique de relèvement du

pouvoir d'achat de l'agriculture afin d'éviter un déséquilibre dangereux entre les revenus de tous les producteurs.

Il est donc urgent d'adopter les grandes lignes d'un programme de placement de l'épargne privée vers les emplois productifs. Autrement, une trop grande accumulation de capitaux inactifs finit par ralentir la production et provoquer une baisse catastrophique des revenus. Le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités doivent répartir entre eux la tâche du financement d'appoint dans les limites tout juste nécessaires pour empêcher, après la guerre, une baisse trop brusque de la production pendant que les entreprises seront occupées à effectuer leur réadaptation aux conditions nouvelles. Il paraît certain que les contrôles administratifs actuels devront être maintenus pour éviter une inflation aussi dangereuse en temps de paix qu'en temps de guerre. N'y a-t-il pas lieu, en effet, de redouter, à l'époque de transition, les conséquences d'une course vers les matières premières et l'outillage alors que la demande des biens de production sera très forte en présence d'une offre fort réduite? Inflation et déflation sont deux symptômes inquiétants à supprimer dès qu'ils se présentent. Par quelles méthodes? Sans doute par le maintien, pendant le temps voulu, des contrôles administratifs et, aussi, par une politique de placements publics et de placements privés, équilibrés de façon à éviter les accumulations d'épargne, signes avant-coureurs d'une crise imminente.

Il y aurait lieu, sans doute, d'étudier, plus à fond, le rôle des dépenses publiques en regard des exigences d'une politique générale de reconstruction. Le cadre de ce travail, qui doit être restreint à des recherches préliminaires, ne nous permet pas de pousser plus loin l'étude du problème des dépenses publiques. Tout au plus, pourrions-nous au chapitre VI de cette partie, reprendre la même question, mais, rattachée, alors, à l'exécution d'un programme général de travaux publics indispensables.

CHAPITRE V

QUELQUES PROBLÈMES

Finances publiques. — Monnaies. — Débouchés. — Agriculture. — Voies de communication.

UNE des principales conséquences de la guerre aura été de mettre au premier plan l'importance de la technique des finances privées. En effet, l'État, dans tous les pays du monde, est devenu l'entrepreneur principal de la production mobilisant à son service les finances et les monnaies. Pour s'en rendre compte, il n'est que d'analyser les budgets des pays belligérants et même non belligérants. Il y a vingt ans, personne ne croyait que l'État pouvait mobiliser, comme il le fait maintenant, toutes les forces vives de la nation, population, capitaux de production, ressources financières, intellectuelles, biens de consommation, etc . . . Pourtant, aujourd'hui, pareille transformation nous paraît presque naturelle.

Faut-il suivre avec consternation l'augmentation constante des budgets publics ? L'endettement public, si considérable soit-il, n'a rien d'inquiétant.¹ Nous ne parlons, ici, que de l'endettement né de la guerre. Il n'est qu'un des éléments du coût du

¹ Il y aura lieu de s'inquiéter toutefois si, plus tard, les déficits fédéraux, provinciaux et municipaux s'accumulent constamment.

conflit. En effet, les pertes de vie, le surmenage, les maladies, la sous-alimentation, les destructions de matériel, d'équipement, de maisons, d'objets de toute espèce, auront tous plus de répercussions sur la vie économique que l'accumulation des déficits budgétaires.

Les dettes publiques sont des créances détenues par des individus, des groupements, des corporations publiques et privées. C'est par un prélèvement sur son revenu ou son travail que l'on peut devenir créancier de l'État. N'ayant pas dépensé son excédent de revenu alors qu'il le pouvait faire, le détenteur d'obligations fédérales a droit, en sus du remboursement de son capital, à un revenu fixe représenté par un intérêt. L'ensemble du service de la dette doit être prélevé à même le produit des impôts. Si les affaires vont mal après la guerre, la partie de la population qui n'est pas créancière de l'État verra d'un mauvais œil la situation apparemment privilégiée des porteurs de titres d'État. Il faut s'attendre, à ce propos, à des récriminations et à des critiques.

Comme nous l'avons déjà dit, il est nécessaire de répartir les dettes de l'État entre le plus grand nombre possible de contribuables, entre ceux, surtout, dont les revenus moyens varient de deux mille à cinq mille dollars. Par une pareille répartition, l'État évite des explosions de mécontentements et élimine, pour l'avenir, des risques graves, politiques ou sociaux.

L'État, quelque soit le volume de son endettement, devra, tôt ou tard, adopter une politique de

remboursement et d'amortissement pour ne pas contrevenir à la règle de l'interdépendance des facteurs financiers, politiques, économiques et sociaux. Les principales difficultés à résoudre peuvent fort bien être les suivantes :

1. Une production nationale amoindrie et un revenu diminué dans les mêmes proportions. D'où nécessité de ne pas aggraver le poids des impôts ;

2. Les besoins du fisc seront, toutes proportions gardées, aussi élevés qu'au cours de la guerre parce qu'il y aura lieu d'affecter au service de la dette, environ un tiers sinon davantage du revenu national.

À cela s'ajoutera la tâche coûteuse de constituer de nombreux services sociaux ou économiques chargés de procéder à la démobilisation des troupes, de pourvoir aux pensions des veuves, des orphelins de guerre et des anciens combattants. En résumé, il se peut que l'État ait à assumer des obligations proportionnellement plus élevées que celles de la guerre avec des revenus moindres ramenés au niveau réduit de la production nationale.

Examinons d'un peu plus près les relations entre les engagements financiers de l'État et les comportements respectifs de l'embauchage et de la production. Supposons, pour les fins du raisonnement, que nous ayons

1° Un milliard de dollars engagés directement ou indirectement dans les industries de guerre ;

2° 700,000 soldats de toutes armes ;

3° Une armée industrielle, travaillant pour la guerre, d'environ 900,000 personnes.

La paix survient. L'État licencie 500,000 soldats, les industries de guerre cessent leur production et, enfin, l'armée industrielle est démobilisée en quelques semaines. Environ 500,000 personnes, soit un peu moins de 1/20e de la population totale doit faire face au chômage, à la nécessité de trouver de l'emploi. Qu'arrivera-t-il ? Le revenu national, représenté par la production, diminue brusquement d'environ 1 à 2 milliards pour retomber au niveau de 4 à 5 milliards de dollars. Cette chute résultant d'une production réduite, comprime les recettes de l'État, réduit la consommation totale. Tous ces facteurs défavorables influent, de nouveau, sur la production et la ronde fatidique continue jusqu'à ce que nous ayons une armée de chômeurs d'environ 5 à 600,000 hommes valides.

Pour éviter un pareil désastre, que l'opinion publique n'accepterait plus, il ne reste qu'une solution : éviter une baisse brusque du pouvoir d'acquisition monétaire et des revenus nationaux afin de maintenir la production et la consommation civiles au plus haut niveau possible. Il faudra donc que l'État, par l'application en temps de paix de ses méthodes de politique économique de guerre qui étaient économiquement *improductives*, continue artificiellement de soutenir la production et la consommation pour que s'effectue, sans trop de heurt, le passage d'une économie de guerre à une économie de paix. Simultanément, devra être mise en œuvre la politique économique de paix dont les données principales et fondamentales sont faites de l'interdépendance des facteurs de l'activité éco-

nomique, des relations intimes qui existent entre les capitaux de production, la production elle-même, la consommation, les revenus monétaires et le pouvoir d'achat de la population.

MONNAIES

Pendant la guerre, alors qu'on est réaliste malgré soi, personne ne songe à sauver les monnaies, gagées indistinctement sur l'or, sur l'argent, sur la production, sur le papier ou, même sur rien ou presque rien. Toute la politique économique des belligérants est orientée vers une production totale. Ceci est tellement vrai que l'Allemagne et ses alliés ont réussi jusqu'à date à faire la guerre la plus formidable que le monde ait connue sans une monnaie gagée, selon l'orthodoxie, sur l'or ou sur tout autre métal précieux. C'est que les Allemands, comme les Russes d'ailleurs, savent que la monnaie n'est pas la richesse d'un pays, que cette dernière est faite de sa production, en quantité et en qualité. C'est depuis la présente guerre seulement que les régimes démocratiques en sont venus à accepter les mêmes idées.

Faut-il souhaiter la disparition de la monnaie pour la remplacer, comme le désirent les créditistes, par un instrument d'échange mystérieux dont les vertus salvatrices sont d'autant plus attirantes qu'elles sont inconnues ? Bien au contraire, une monnaie saine est essentielle au bon fonctionnement d'une économie d'échange, à la condition toutefois qu'on lui assigne son véritable rôle et

qu'on ne la confonde pas avec la richesse elle-même.

Au temps de la Renaissance, alors qu'on découvrait avec enthousiasme des terres nouvelles, on croyait universellement que la richesse d'une nation était proportionnée à l'abondance de son métal précieux. Toute la vie économique était organisée en fonction de la monnaie. On mit au moins deux siècles avant de se débarrasser du préjugé monétaire. Ce sont les physiocrates, ancêtres des libéraux, qui ont rendu ce service à la science économique en faisant la démonstration pourtant simple que la richesse d'une nation réside dans sa production et non en l'abondance de sa monnaie. En d'autres termes, ils ont réussi à faire admettre que la monnaie n'est qu'un instrument d'échange.

Le préjugé métalliste ou mercantiliste n'a pas disparu : nombre d'hommes d'État, de docteurs, d'économistes, de réformateurs croient que tous nos maux proviennent d'une monnaie qui n'est pas gagée sur des biens reconnus comme excellents par les corps de doctrine dont ils sont les partisans. Certains théoriciens surveillent jalousement l'encaisse-or de la banque centrale de leur pays et se réjouissent ou s'inquiètent, selon les circonstances, les temps et les lieux, du comportement du métal précieux enfoui dans les caves de la banque centrale. On est même parvenu à stériliser l'or en lui enlevant ses attributs monétaires.

Les mouvements de l'or, qu'ils aient suivi ou précédé les échanges, n'ont jamais enrichi un pays, par leur seule présence, d'une maison, d'un ca-

mion, d'un navire ou d'une usine. La monnaie n'a jamais rien créé ; elle ne peut que stimuler l'énergie créatrice, simplifier les relations sociales et faciliter les échanges internationaux.

Les conséquences d'une guerre et, aussi, de la paix sur la monnaie, n'existent qu'en fonction du degré de confiance que l'on peut accorder à l'État et à ses institutions. Cette question de confiance, si nous pouvons ainsi dire, ne se pose pas dans un pays dont l'activité économique et les finances publiques sont sagement ordonnées et organisées en vue de l'intérêt général. Lancerait-on, dans un pays livré à l'anarchie, la plus saine monnaie du monde, rien ne changerait à sa misère. Une bonne monnaie, instrument d'échange, est fonction de la politique générale d'un pays.

Ces quelques propos sur les monnaies, leur fonction, leur rôle dans la vie économique nous font soupçonner, au moins, la difficulté de régler les problèmes monétaires mêlés, comme ils le sont, non seulement à la vie économique nationale mais, aussi, aux influences multiples, fort complexes, qui orientent, souvent dans des directions imprévues, les relations politiques internationales. Il appartient aux grandes nations d'adopter une politique de saine monnaie. Si elles n'en faisaient rien, elles contribueraient à accentuer la confusion qui résultera de la guerre. Si les relations économiques des grandes puissances sont soumises à un régime d'anarchie, comment attendre des petites nations qu'elles donnent l'exemple ?

DÉBOUCHÉS INTÉRIEURS ET EXTÉRIEURS POUR L'INDUSTRIE ET L'AGRICULTURE

Les techniques du marché intérieur et du marché extérieur sont différentes. Mais l'une et l'autre, toutefois, ont pour objectif de tirer parti des conditions particulières de la production d'un pays. Nous l'avons déjà constaté, le commerce extérieur d'un pays, du nôtre surtout, est un appoint indispensable à sa vie économique.

La politique de la reconstruction sera vraisemblablement orientée dans le sens de la création ou de la recherche de débouchés intérieurs et extérieurs de manière à maintenir une production maxima, accompagnée d'un embauchage complet. Ces objectifs sont faciles à déterminer. C'est autre chose, certes, que de s'entendre sur le choix des moyens.

Les débouchés intérieurs sont variés. On pourrait dire d'eux, comme des besoins, qu'ils sont illimités en nombre. Comment les créer ou les susciter ? Il importe, d'abord, de déterminer l'étendue et la nature des biens de production, des biens de consommation de courte et de longue durée. Cette détermination n'est pas impossible. Il appartient, avant tout, à l'État, aux entreprises, aux associations professionnelles et ouvrières de s'entendre sur les modalités de la collaboration nécessaire. Le rôle de l'État ne devrait-il pas tout d'abord consister dans l'établissement d'un relevé complet de tous les débouchés possibles, en les classant par ordre d'importance ? Entreprises, organisations syndicales, associations professionnell-

les verraient sans doute, mieux, de cette façon, l'étendue de l'immense tâche à accomplir. Des organismes spécialisés représentant les intérêts d'une région, seraient, aussi, mieux placés qu'une commission centrale pour faire les recommandations nécessaires. Pareille collaboration dans la recherche et la création de débouchés devrait s'étendre à toutes les unités administratives, de la municipalité au comté, des grandes villes aux provinces, des provinces au gouvernement central. C'est là une formule préférable à la centralisation étouffante du socialisme. Les recommandations ayant trait au relevé des débouchés ou des besoins pourraient être recueillies par une sorte de conseil consultatif de tous les pouvoirs publics intéressés. Il n'y aurait guère d'autre façon de déterminer l'objectif de la production de paix — pendant la guerre, ne le fait-on pas ? — qu'en se mettant à l'œuvre quelle que soit, au fond, la méthode adoptée. Ceci fait, il ne restera plus qu'à déterminer les modalités de la collaboration entre l'État, les entreprises, les ouvriers et les cultivateurs.

AGRICULTURE

Dans les pays éloignés des champs de bataille, tels le Canada et les États-Unis, on a poussé au plus haut point le rendement de l'agriculture et de l'élevage. Que faire, après la guerre, de l'excédent de notre production agricole lorsque les pays européens auront repris la culture de leurs sols ? Lorsque la Russie comptera au nombre des principales puissances exportatrices de l'univers ? Que

faire de notre agriculture si l'Asie, libérée de la menace japonaise, délaisse la paysannerie et organise, chez elle, un régime de grande culture ? La chose n'est pas impossible : le Chinois est le meilleur cultivateur du monde.

À cause de leur excédent de production agricole, Canadiens et Américains devront partir à la recherche de nouveaux débouchés. Au début, de concert avec les Sud-Américains et les Australiens, ils pourront se partager la tâche de nourrir les populations affamées d'Europe et d'Asie. A-t-on déjà établi ce que les populations sous-alimentées des quatre parties du monde pourraient raisonnablement consommer en l'espace d'une année ? En 1933, on établissait à 30 millions, environ, le nombre de chômeurs connus sans qu'il fut question de l'Afrique et des Indes. Le tiers des populations américaines est sous-alimenté. Si tous les peuples du globe mangeaient, raisonnablement, à leur faim, il faudrait partir à la recherche de nouvelles terres et améliorer les méthodes de culture et d'élevage.²

L'erreur à éviter, surtout pour des pays peu peuplés, comme le Canada, c'est la spécialisation excessive dans certaines cultures. L'histoire de la production du blé est, à cet égard, significative. Course aux terres à blé au début du siècle, développement inouï de la production au cours de la

² La surproduction agricole, partielle ou régionale, existe parfois. Quant à la surproduction générale, elle n'est qu'un mythe en présence des débouchés immenses qui existent partout.

dernière guerre, colonisation intensive, construction de chemins de fers, de canaux, de centres industriels, telles sont les principales étapes de l'expansion canadienne vers l'Ouest, jusqu'au Pacifique. La période qui précéda la guerre actuelle posa des problèmes nouveaux : chute des cours mondiaux du blé, frictions entre l'Ouest libre-échangiste et l'Est protectionniste, réglementations de la production du blé, politique coûteuse de stockage et de soutien des cours. Les conférences internationales convoquées pour régler cette question échouèrent toutes parce que les intéressés voulaient tous conserver leurs avantages propres sans faire de concessions.

Les dictatures européennes qui déjà, en 1930, songeaient à l'agression, finançaient la culture du blé sur des terres qui eussent dû rester en friche, cependant que le fermier canadien ou américain recevait des allocations de l'État soit pour continuer à en semer, soit pour en semer moins, soit pour n'en pas semer du tout. De toute évidence, le commerce d'exportation du blé dépend de la politique économique agricole des pays importateurs. Et à n'en pas douter non plus, cette solidarité économique s'étend à tous les produits. Il existe des relations de cause à effet entre les prix du café brésilien, du bacon canadien, des appareils de T.S.F. américains, des textiles anglais, etc... Les pays qui prendront la direction des échanges internationaux donneront, du moins espérons-le, l'exemple d'une politique agricole conçue en fonctions des besoins industriels pour imposer,

ensuite, par la persuasion, sinon par la force, les règles du bon sens aux nations petites ou moyennes qui seraient tentées d'agir contrairement aux normes internationales en vigueur.

VOIES DE COMMUNICATION

L'unité politique d'un pays n'est pas seulement un fait d'ordre moral. Elle est, aussi, fonction de son réseau de routes, de communications fluviales ou maritimes, de canaux, de chemins de fer auxquels il faut ajouter, maintenant, les voies invisibles de l'air. Les routes mondiales, au contraire, ont toujours été la cause de dissensions et de guerres, comme c'est encore le cas de nos jours. Au lieu de faciliter les relations internationales, la route a souvent provoqué une régression des échanges à cause de luttes continuelles pour la maîtrise des voies de communication internationales. Sous la poussée de la guerre, de nombreux réseaux de routes ont été agrandis, améliorés et, même, construits de toutes pièces. Les routes de la Birmanie, des Indes et de l'Alaska sont les exemples les plus connus.

Chaque pays, pour des raisons d'ordre économique et militaire, a développé au plus haut point son réseau de voies de communication. De même, entre pays alliés, les états-majors ont construit ou refait des nœuds de routes, terrestres, aériennes ou maritimes qui font l'objectif habituel des opérations militaires. Les engagements navals, les batailles de terre ou de l'air ont tous, plus ou moins, pour

enjeu une route stratégique, maritime ou terrestre, une base aérienne ou navale de laquelle partent des convois d'avions et de bateaux. Ces routes, surtout celles de l'air, feront, à n'en pas douter, l'objet des principales préoccupations de la diplomatie et de la politique internationales précisément à cause de leur importance en temps de guerre. Au Canada, le gouvernement fédéral est le plus grand entrepreneur en transport du pays faisant, avec les impôts payés par le contribuable, une âpre concurrence au réseau privé du Pacifique canadien. Il n'est plus guère question du problème de nos chemins de fer parce que ces derniers font d'excellentes affaires. Soyons assurés, toutefois, que, la paix venue, nous entendrons parler de nouveau des difficultés financières de nos deux grands réseaux. Peut-être y aurait-il lieu d'établir une régie unique des chemins de fer en procédant, au préalable, à une réévaluation complète du capital physique et liquide des deux grandes entreprises ?

Resterait à résoudre le problème de la canalisation du St-Laurent. N'y a-t-il pas lieu de prévoir, dès maintenant, l'éventualité que les États-Unis nous imposent l'exécution de leur plan ?

Enfin, l'après-guerre devra déterminer les conditions de la concurrence entre le rail, la route, les canaux et les communications aériennes. Tous ces aspects du problème général des transports ne peuvent être étudiés fragmentairement. Ils sont interdépendants et de la façon que seront conciliés les intérêts contradictoires qui ne manqueront pas

de s'opposer les uns aux autres, dépendra dans une large mesure, le succès ou l'insuccès de toute politique de reconstruction.³

³ Inutile de dire que ces importantes questions ne sont qu'effleurées ici. Notre seule excuse, c'est l'objectif que nous sommes fixé: présentation sommaire des principaux problèmes de l'après-guerre. Nous savons que tous sont à reprendre et à développer.

CHAPITRE VI

LES BASES D'UN PROGRAMME NATIONAL DE TRAVAIL

Collaboration nécessaire entre les pouvoirs publics et les entreprises. — Emploi de la main-d'œuvre. — Prix et salaires. — Sécurité sociale.

COMMENT concevoir un programme de travaux publics ? Quels objectifs lui assigner ? Comment le conduire à bonne fin ? Comme premier point de départ, le gouvernement central, les provinces et toutes les municipalités canadiennes doivent, sans aucun doute, agir de concert dans l'élaboration d'un programme et, ensuite, dans son exécution.

Un organisme central est certainement nécessaire pour assurer la répartition des dépenses à engager. Le gouvernement fédéral, en effet, ne peut assumer, à lui seul, le coût total des travaux à entreprendre, et cela pour des raisons qui relèvent du partage des juridictions. Par ailleurs, les provinces et les municipalités ne peuvent, elles non plus, à cause de l'insuffisance de leurs ressources, jeter les bases d'une politique de travaux publics généralisée à tout le pays. Elles sont, en outre, astreintes à ne pas dépasser les cadres de leur juridiction respective. Il y a donc lieu de penser que le gouvernement fédéral est, seul, capable d'é-

laborer un programme national, de contribuer à une grande partie des dépenses requises et, enfin, de pourvoir à la répartition des engagements financiers.

L'étendue d'un programme de travaux publics nécessite de nombreuses et longues compilations. Ses auteurs doivent tenir compte des facteurs suivants : 1° outillage industriel et sa répartition géographique ; 2° disponibilités de la main-d'œuvre ; 3° coût de l'ensemble des travaux à faire ; 4° répartition des engagements de capitaux entre les pouvoirs publics, fédéral, provinciaux et municipaux ; 5° relevé des entreprises privées appelées à l'exécution du programme général ; 6° assistance financière aux entreprises, pendant la période de réadaptation, pour leur permettre de refaire leur outillage.

Telles sont les principales questions qu'il incomberait à un organisme central de résoudre, de concert avec des organismes similaires représentant les intérêts respectifs des provinces et des municipalités. Il appartiendrait, donc, à chaque province de solliciter le concours de tous les organismes régionaux de leur juridiction, au nombre desquelles on compte surtout les municipalités, les chambres de commerce, les associations professionnelles, les principaux corps publics, etc. Les ministères des Travaux publics des provinces n'auraient qu'à étudier, ensuite, l'élaboration d'un programme général.

Peut-être pourrons-nous, au Canada, tirer parti de quelques études faites aux États-Unis sur l'importance, pour l'après-guerre, d'élaborer un pro-

gramme général de travaux publics suivant des méthodes définies ?¹ Les problèmes, à quelques différences près, sont les mêmes chez nos voisins qu'au Canada. La tendance chez les économistes américains est de ramener l'élaboration d'une politique de travaux publics à des classifications générales comprenant les catégories d'entreprises suivantes :

1. Travaux d'urbanisme dont l'exécution est impérieuse pour de multiples raisons telles que a) insalubrité des rues ; b) transports en commun inadéquats ; c) congestion des grandes artères ; d) surpopulation de nombreux quartiers ; e) rareté des terrains de stationnement ; f) besoins de jardins publics et de centres récréatifs ; g) réaménagement du centre et de la périphérie des villes ; h) édifices publics, hôpitaux, écoles, etc.²

De nombreux obstacles s'opposent à la réalisation d'un tel programme pour une ville comme Montréal dont les besoins, en ce domaine de l'urbanisme, sont immenses. Qui élaborera un programme ? Qui en assumera le coût ? La ville elle-même ? La Province d'accord avec elle ? Le gouvernement fédéral ? Isolément, chacun de ces pouvoirs publics ne peut rien faire. Groupés, ils peuvent atteindre des résultats concrets. Pour

¹ Signalons les deux ouvrages suivants: *The Recovery Problem in the United States*, publié par l'Institut Brookings, 1936; *Postwar Economic Problems*, publié par M. Seymour E. HARRIS, McGraw-Hill, New-York et Londres, 1943.

² Harris, *op. cit.*, p. 23.

Montréal, comme pour les autres villes du pays, il faut régler de nombreuses difficultés administratives et constitutionnelles avant de passer aux réalisations nécessaires.

2. L'aménagement de sources d'énergie hydro-électrique est un article important du programme d'outillage national étant donné, surtout, les énormes réserves du pays en chutes d'eau encore inexploitées et les besoins en énergie motrice de l'industrie et de l'agriculture.

3. Les routes et voiries, les chemins de fer, les transports aériens, les canaux sont autant d'éléments indispensables de l'activité économique canadienne dignes de figurer dans un programme général d'outillage national.

4. Un réaménagement complet de nos régions agricoles et de colonisation devrait, aussi, constituer une des pièces maîtresses de la politique économique de l'après-guerre. Électrification rurale, conservation des sols, drainage, habitations, bâtiments de ferme, etc., etc., sont tous des problèmes de premier ordre qu'il importe de régler pour atteindre l'objectif de l'embauchage total et de la production complète. Peut-on concevoir, en effet, des villes prospères au milieu de campagnes misérables ?

De ces quatre catégories de travaux sortent des perspectives étonnantes pour l'avenir. En n'exécutant que l'essentiel d'un pareil programme, il est possible de garder en réserve, pour d'autres circonstances, de longues listes de travaux à accomplir suivant les mêmes méthodes de collaboration.

Y a-t-il lieu de conclure que les problèmes de la reconstruction seront résolus par l'exécution d'un programme national de travaux publics ? Pour répondre à cette question, il faut d'abord déterminer l'importance relative de la production après avoir divisé cette dernière en secteurs bien définis. Des études de ce genre sont encore à faire pour le Canada. Il est fort probable que les entreprises des biens de production et de consommation comptent pour environ 85 pour 100 dans l'économie générale.³ Les placements financiers de l'initiative privée se dirigent, en grande partie, de ce côté. Dans une période de réadaptation, l'État a sans doute le rôle bien défini d'élaborer et d'appliquer un programme de travaux publics. Quoique l'on fasse, un tel programme n'a qu'une utilité assez restreinte et ne peut servir que comme appoint à la reprise complète de la production et de l'embauchage.

Le secteur économique le plus important est celui de l'économie libre dont les cadres doivent permettre, comme nous l'avons déjà vu, le développement intégral de la production de biens de consommation de courte et de longue durée.

UTILISATION DES RÉSERVES D'ÉPARGNES

C'est à même ses épargnes seulement qu'une société, libérale ou socialiste, peut, pour assurer ses services sociaux, reconstituer son capital, créer

³ Ce sont là les proportions données pour les États-Unis par M. Seymour E. HARRIS (*op. cit.*) p. 26. Ces données s'appliquent peut-être au Canada, où les conditions générales sont à peu près les mêmes.

de nouvelles entreprises. Pour les socialistes, la presque totalité des réserves monétaires doit être mise à la disposition de l'État. Les libéraux, au contraire, estiment que les épargnes doivent être dirigées, en grande partie, vers les entreprises pour assurer l'augmentation continue de la production et le progrès économique. C'est à l'État, ajoutent-ils, qu'il incombe de créer les conditions requises pour que l'épargne joue son rôle bienfaisant. Il ne doit jamais prendre plus que sa part raisonnable qui lui doit suffire pour assurer les services essentiels, sociaux, administratifs, économiques et autres. S'il dépasse ses attributions, il provoque la socialisation progressive des entreprises et empêche la formation de l'épargne privée. Par ailleurs, l'État socialiste ou socialisant pourvoit d'autorité à l'utilisation des épargnes collectives qui, seules, peuvent assurer l'exécution et le développement progressif du plan d'organisation économique.

Le sort de l'épargne est donc lié intimement à celui des entreprises qui toutes dépendent d'elle pour leur développement et, même, leur survivance. D'où l'importance incontestable de la politique fiscale et financière des régimes démocratiques, surtout lors de crises du genre de celles qui suivent inévitablement les guerres.

Pour assurer l'utilisation complète des épargnes, l'État doit donc appliquer une politique économique susceptible d'encourager la formation et la reconstitution du capital des entreprises, toutes choses qui dépendent de l'emploi productif des réserves monétaires. Pour que s'effectue, sans trop de

heurts, une période de transition, l'État peut être contraint, toutefois, de prolonger ses méthodes financières de la guerre pour assurer, la paix venue, la reprise générale de la production par la mobilisation temporaire des réserves disponibles de capitaux et d'épargnes monétaires.

EMPLOI DE LA MAIN-D'OEUVRE

L'embauchage total est intimement lié à une politique générale d'utilisation intégrale des ressources de la production. Pareil objectif dépend étroitement des facteurs suivants :

1. Utilisation des réserves d'épargnes et de capitaux monétaires ;
2. Programme de travaux publics, comme élément d'appoint indispensable ;
3. Rapports entre les prix et les salaires ;
4. Relations entre les revenus, en général et les prélèvements effectués par les impôts à même la production.
5. Politique de réhabilitation de l'agriculture par le relèvement du pouvoir d'achat agricole équilibré au niveau de l'ensemble des autres revenus ;
6. Politique de débouchés intérieurs ;
7. Politique commerciale ayant pour objectif la recherche de débouchés extérieurs.

L'utilisation de la main-d'œuvre et une politique nationale de travail font donc partie d'un vaste ensemble. Seuls, le facteur 3 fera l'objet d'une brève analyse, les autres ayant déjà été étudiés ailleurs.

RELATIONS ENTRE LES PRIX ET LES SALAIRES

Le plus à craindre serait qu'une politique de hauts salaires, pratiquée tant par les gouvernements que par les syndicats ouvriers, ne compromît d'avance le succès de tout programme de reconstruction économique. Les conventions collectives de travail, excellentes dans leur principe, peuvent devenir des causes certaines de rupture d'équilibre entre les prix, agricoles et industriels, et les salaires. Les expériences de la période de reconstruction, après la dernière guerre, de 1918 à 1929, devraient être concluantes pour l'avenir. La Grande-Bretagne — et les événements dans les autres grands pays industriels évoluèrent dans le même sens — ne put mettre sur pied une politique de reconstruction de longue portée par suite des exigences du syndicalisme britannique dont l'intransigeance fit que les salaires furent bloqués ou figés à un niveau trop élevé par rapport au niveau général des prix. À ces hauts salaires s'ajoutaient des impôts trop lourds eu égard aux conditions économiques générales. Toute reprise de la production s'avérait irréalisable en de pareilles circonstances.

Tout le malentendu provient que l'on confond salaire réel et salaire nominal. Faire accepter une baisse de salaire pour provoquer une reprise des affaires est certes la chose la plus difficile du monde. L'histoire de la période de 1929 à 1939 est aussi concluante, à cet égard, que celle des dix années qui suivirent immédiatement la première grande guerre.

Pourquoi constate-t-on, au cours de la crise d'avant-guerre, la persistance du chômage alors que les salaires, dans l'ensemble, sont élevés et que la production est à son plus bas niveau ? N'est-ce pas parce que la durée du travail est d'abord réduite pour répartir les emplois entre le plus grand nombre d'ouvriers possible ? N'est-ce pas encore parce que les salaires horaires sont figés à un niveau trop élevé par rapport à l'indice général des prix, qui exprime une baisse de la production ?

Les salaires doivent, sans doute, bénéficier d'une marge favorable par rapport au niveau des prix — c'est, en effet, cette marge qui détermine le pouvoir d'achat dans la population ouvrière — à la condition essentielle, toutefois, que le volume de la production ou, comme on voudra, le rendement du travail augmente à peu près dans les mêmes proportions. Or c'est, habituellement, le rapport contraire qui s'établit : les salaires sont successivement bloqués à des niveaux déterminés, les prix montent, la production, le rendement du travail diminuent constamment. Il résulte de cette rupture d'équilibre entre les facteurs de la production que a) le chômage persiste, malgré l'expédient d'une réduction des heures de travail, b) la production ne peut reprendre à plein rendement, c) les réserves monétaires ne sont pas attirées vers des emplois productifs.⁴

⁴ Pour toute cette question du rapport entre les salaires, les prix et la production voir: *The Recovery Problem in the United States*, op. cit., pp. 514.

Nous ne pouvons analyser cette question à fond. Notre seul but est d'en voir l'importance pour l'après-guerre. Ce problème n'est pas uniquement d'ordre économique. Il est, aussi, éducationnel : les chefs de syndicats ouvriers doivent, comme les directeurs d'entreprises, prendre une vue plus nette de l'ensemble des phénomènes nombreux et divers de l'économie complexe contemporaine. La politique économique de notre époque n'atteint pas ses objectifs quand elle applique des mesures fragmentaires, conçues au mépris des lois inéluctables qui président à l'équilibre des facteurs de la production, nature, travail et capital.

SÉCURITÉ SOCIALE

Que faut-il entendre par « sécurité sociale » ? Ce n'est que depuis 1935 environ que l'expression est d'un usage courant aux États-Unis.⁵ Elle connaît un regain de popularité dans tous les pays depuis surtout que la Charte de l'Atlantique est devenue l'espoir de plusieurs millions d'hommes.

On comprend habituellement sous ces deux vocables tous les systèmes d'assistance et d'assurance qui font partie de l'ensemble de la législation industrielle et sociale. Les secours aux vieillards, aux invalides, à l'enfance malheureuse, aux mères nécessiteuses, aux chômeurs, aux pauvres, la rééducation des infirmes, des inaptes, les soins médicaux constituent, en général, les systèmes d'assistance qui au fond relèvent de la charité publique. La sé-

⁵ Voir Harris, *op. cit.*, pp. 263-277.

curité sociale comprend tout cela. Mais, en plus, il faut y ajouter la répartition des risques sociaux par le moyen des organismes administratifs constitués, en grande partie, sur le modèle des sociétés privées d'assurance. Les assurances sociales seront étendues à tous les risques de la vie tels que vieillesse, accidents, maladies, invalidité et chômage. De sa naissance à sa mort, le citoyen de l'avenir sera entouré d'une armature d'institutions ayant pour but d'assurer son confort, sa sécurité et lui enlever tout souci du lendemain. Il n'est pas sûr que tout cela deviendra réalité.

Le plan Marsh est la marque d'un effort intéressant. Divisé en cinq parties distinctes, il définit les objectifs à atteindre, montre les relations entre l'embauchage et les risques sociaux. Les besoins de la famille font l'objet d'un secteur distinct. La cinquième partie établit les bases techniques du système, en examine les répercussions financières et les modes de collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il est vrai que ces questions sont étudiées sommairement. Sans doute feront-elles l'objet d'études additionnelles. Quoiqu'il en soit, l'auteur du plan fixe à environ 1,000,000,000 de dollars, soit le $\frac{1}{8}$ du revenu national actuel, le coût de la sécurité sociale au Canada. Le plan Marsh, comme d'autres tentatives du même genre, ne tient pas compte suffisamment des phénomènes complexes qui relient, entre eux, les facteurs de la production.

La sécurité sociale tombe vite au rang d'une utopie dangereuse quand elle n'a pas, comme fon-

dement, l'assise solide d'une production intégrale. En d'autres termes, tout système de sécurité sociale ne peut être que le résultat de la combinaison des facteurs de la production, faite dans le sens de l'utilisation totale des ressources d'un pays. Isoler la politique sociale des autres éléments vitaux de l'activité économique est une rêverie dangereuse. Là encore, les essais de solution doivent être faits, en respectant la nature des liens qui font de l'ensemble des phénomènes économiques, sociaux et politiques un mécanisme délicat et infiniment complexe. Quoiqu'il en soit, tous les systèmes sont bons à la condition expresse de ne pas entraver le développement de la production. Il est fort à craindre, toutefois, que la période de l'après-guerre, surtout si elle débute par un semblant de prospérité, ne nous fasse perdre le sens des réalités et des proportions en mettant sur pied des régimes compliqués de sécurité collective, qui auront tout prévu, sauf l'essentiel, c'est-à-dire le développement continu de la production.

Les pays jeunes ont tous atteint cet objectif de l'embauchage total, surtout au cours des premières étapes de leur histoire économique. La « stagnation » de la vie économique dans nos sociétés évoluées n'est pas encore démontrée. Ce sont plutôt nos institutions qui ont vieilli prématurément. Rajeunissons-les en développant, dans tous les domaines, l'esprit d'initiative. Et surtout gardons-nous bien du leurre socialiste, signe indéniable de vieillissement.

CHAPITRE VII

LA COLLABORATION ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE ET LE RÔLE DU CANADA *

Traités de paix. — Accord de Washington. — Entente canado-américaine sur les problèmes de l'après-guerre. — Relèvement des pays dévastés par la guerre. — Réformes monétaires internationales.

LES traités de paix dominent tous les aspects de la collaboration économique internationale. Leur nature dépend, bien entendu, des conditions particulières dans lesquelles les Nations-Unies remporteront la victoire. À part les grandes conférences internationales, comme celles de Casablanca, Washington, Québec, Téhéran, dont la portée est restée secrète à cause des préoccupations dominantes des problèmes militaires, il n'existe, encore, qu'un très petit nombre d'accords ou d'ententes relatifs à la reconstruction mondiale de l'après-guerre.

La première déclaration de principes est comprise dans le texte de la Charte de l'Atlantique, du

* OUVRAGES À CONSULTER : 1. *A start toward freedom from want*, opuscule de 22 pages, publié par le service d'information des Nations-Unies, 610, Fifth Avenue, New-York; 2. *Tentative draft proposals of Canadian experts for an International Exchange Union*, opuscule de 19 pages, publié par le service d'information du Canada; 3. *International Clearing Union*, opuscule de 23 pages, publié par le gouvernement britannique.

14 août 1941. Les États-Unis et la Grande-Bretagne se sont entendus sur quelques points fondamentaux tels que : 1° prohibition des conquêtes territoriales ; 2° changements d'allégeance politique acceptés par les populations intéressées ; 3° reconnaissance du libre choix de la forme de gouvernement ; 4° reconstitution de leur souveraineté et du régime démocratique pour les pays qui en ont été privés par la force ; 5° égalité des avantages, pour tous les pays, dans le domaine des échanges et de l'approvisionnement en matières premières ; 6° collaboration économique internationale pour assurer l'amélioration des conditions de travail, le progrès et la sécurité sociale ; 7° régime de paix, assurances contre la misère étendus à tous les pays ; 8° liberté des mers ; 9° abandon de la politique de force, désarmement.¹

Ces objectifs n'ont certes pas toute la précision désirable. Définis en 1941, alors que les États-Unis n'étaient pas encore en guerre, ils ne pouvaient être précisés davantage, compte tenu de toutes les circonstances. Avant d'analyser les quelques autres ententes internationales qui laissent un peu soupçonner l'orientation des événements de l'après-guerre, nous croyons qu'il y a possibilité de prévoir quelles seront les relations futures entre vainqueurs et vaincus.

L'accès aux sources de matières premières, le contrôle des routes de communications terres-

¹ *Post War Plans (Canada), Government measures — Reconstruction and Rehabilitation*, (Sanford Evans Statistical Service, Winnipeg, Canada.)

tres, maritimes et aériennes seront sans doute déterminés par les traités de paix. Avec la faculté du vainqueur, dans une guerre moderne, de désarmer l'ennemi d'hier en lui enlevant la direction de ses industries lourdes, on peut prévoir un assujettissement du vaincu sans exemple jusqu'ici dans l'histoire. Que pourraient faire des pays comme l'Allemagne, le Japon ou l'Italie privés de la liberté de s'approvisionner en matières premières, de créer des industries lourdes, de développer leur armée, leur aviation et leur marine? Ils seraient impuissants. Est-ce-à-dire qu'il faut écraser l'adversaire? Assurément non. Mais une décision militaire s'impose, sans aucun doute, si l'on veut éviter le recommencement du carnage dans un autre quart de siècle.

Les vainqueurs orienteront, du moins espérons-le, la politique de reconstruction des pays vaincus en les forçant de réadapter, suivant des objectifs définis, leurs industries de guerre en industries de paix. Rien ne sert, en effet, de détruire une armée si l'on se désintéresse des industries qui servent à l'équiper. L'exemple de l'Allemagne, après la guerre de 1914-18 est significatif. L'armée allemande, non seulement, ne fut pas détruite mais en plus, le Reich, sous le couvert d'une révolution pseudo-démocratique, réorganisa ses industries, ses finances, son équipement par ses propres moyens et aussi avec l'aide et l'assistance des ennemis d'hier. Une paix solide requiert des garanties précises d'ordre économique et politique. Que les ennemis se reconstruisent eux-mêmes, sous la direc-

tion des vainqueurs ! Que les alliés d'hier, tout en réparant chez eux les désastres de la guerre, refassent l'économie des petites et moyennes nations, non pas dans l'intention de les maintenir dans un état de dépendance, mais avec l'objectif de relever leur niveau de vie ! Cette reconstruction mondiale ne peut être assurée que par la collaboration de toutes les nations, volontaire chez les alliés et forcée chez les ennemis.

Pourquoi, par exemple, ne pas imposer à l'Allemagne, comme le suggérait la Russie, récemment, l'obligation de fournir une partie de la main-d'œuvre requise pour la reconstruction des pays dévastés et dépeuplés à la suite de la guerre ? Le seul moyen d'exiger des vaincus une réparation quelconque des désastres causés par eux, c'est l'exportation, sans contre-partie, de main-d'œuvre, de denrées, d'équipement, de machines, etc. Pourquoi l'Allemagne, l'Italie et le Japon ne seraient-ils pas obligés de répartir au bénéfice des Nations-Unis la plus grande partie de leur aviation militaire ? Ces flottes aériennes, s'il en reste quelque chose, peuvent être converties à des fins civiles ou affectées à la police des nations vaincues. Il en est de même du matériel de guerre.

Une solide paix oblige donc le vainqueur à intervenir dans la politique générale des pays vaincus. Se contenter d'imposer des réparations financières, si élevées soient-elles, ne règlera rien, comme les événements des années 1918 à 1937 l'ont démontré. Le créancier ne peut être désintéressé que par un versement en nature, main-

d'œuvre, outillage, produits et denrées. Des réparations purement financières ne sont liquidées que par le commerce international, par des exportations dont la contre-partie sont des importations. Pour donner à son débiteur le moyen de le payer, le créancier doit importer dans la proportion qu'il désire être payé ou permettre qu'un autre pays importe du débiteur dans la même mesure.

On le constate donc, et c'est là affaire de bon sens, que des réparations financières ne sont possibles qu'avec une reprise du commerce international entre vainqueurs et vaincus. Il faut que les uns et les autres remplissent leurs obligations, surtout que le créancier accepte d'être payé en abaissant ses barrières douanières. Après 1918, les alliés d'Europe, pour acquitter leurs dettes de guerre aux États-Unis ne comptaient que sur les réparations exigibles de l'Allemagne. La France et la Grande-Bretagne, peu soucieuse de voir grandir une nouvelle Allemagne industrielle et exportatrice, élevèrent leurs tarifs pour protéger leurs industries nationales. Le Reich s'arrangea pour faire une faillite et liquider chez lui les conséquences financières de la guerre par l'inflation scientifique. Quant aux États-Unis tout en réclamant leur dû, ils ne permettaient pas, non plus, à leurs débiteurs de s'acquitter de leurs obligations. Le seul moyen eut été pour les États-Unis, comme pour les autres créanciers européens de l'Allemagne, d'abaisser leurs barrières douanières. C'est ce qu'aucun pays ne fit, bien au contraire. Créanciers et débiteurs restèrent sur leurs positions respectives jusqu'à ce

qu'éclatât la seconde guerre mondiale, continuation, à la vérité, de la première.

Il y eut quand même reprise du commerce international, à partir de la fin de l'année 1933. Grâce au concours du capitalisme financier de la Grande-Bretagne, de la France et des États-Unis, les pays importateurs furent financés libéralement pour soutenir leurs achats de matières premières, de machines-outils, de produits chimiques, tous produits utiles à la reconstitution d'industries de guerre. L'Allemagne, le Japon et l'Italie ont toujours été preneurs, généralement à leurs conditions, de l'excédent de production des grandes nations démocratiques. Leurs importations consistaient en produits essentiels et en matières premières utiles à la guerre, échangés pour des vins, des bibelots, des étoffes, des denrées et, à l'occasion, d'armes et d'avions exportés, toutefois, vers les pays dont l'industrie lourde était peu développée.

Les relations économiques entre les États-Unis, le Canada et le Japon sont à cet égard significatives si elles ne sont pas toujours à l'honneur du sens politique des Canadiens et de nos voisins du sud. Notre balance du commerce, par exemple, a toujours été favorable à la suite de nos échanges avec le Japon. Que vendions-nous au Japon ? Du bois, du vieux fer, des denrées, du cuivre, du nickel . . . etc. En échange de quoi ? De bimbeleries inutiles, de quelques produits exotiques, de drapeaux américains, français, anglais, etc . . .

Quelles sont les leçons à tirer de cela ?

Premièrement : Le ministère des Affaires extérieures doit suivre de près la nature et l'évolution de la balance particulière du commerce canadien avec les nations suspectes d'organiser une politique économique de guerre à long terme.

Deuxièmement : La balance du commerce ne s'analyse pas en bloc; au contraire elle doit être détaillée minutieusement. Ce qu'un pays achète des autres, surtout quand on sait quelles sont et quelles ne sont pas ses ressources naturelles, est souvent révélateur de sa politique internationale, de son désir de paix ou de guerre.

Troisièmement : Dans les pays totalitaires, la politique commerciale et la politique générale constituent un tout; l'une est le complément de l'autre.

Quatrièmement : Il faut surveiller le capitalisme financier d'aussi près que le socialisme international.

C'est grâce, en effet, aux techniques financières que le commerce international peut se développer, dans une certaine mesure, en dépit des barrières douanières. Pourquoi les grandes industries américaines, anglaises ou françaises ont-elles des succursales ou des établissements en apparence autonomes, dans les principaux pays du monde? N'est-ce pas pour éviter l'obstacle des tarifs élevés? Rien n'est plus désolant que l'histoire de certaines industries transplantées en Allemagne et en Europe centrale. Des financiers et des industriels américains organisèrent, dans ces régions, des entreprises dont l'équipement et l'outillage provenaient, en grande partie des États-Unis. Passées ou non

à des industriels allemands, elles ont travaillé, comme elles le font encore, pour l'industrie de guerre d'Hitler. Un groupe de financiers canadiens et américains n'avait-il pas des intérêts jusqu'en Finlande ? Ces capitaux et cet outillage qui proviennent de ce côté-ci de l'Atlantique aident aujourd'hui Mannerheim et Hitler à faire face aux alliés russes. Les usines tchèques, créées, pour la plupart, par les capitaux et la technique venus de France ne travaillent-elles pas au service de l'Allemagne ? Nous trouvons des exemples concrets, analogues à ceux-ci, à proximité des principaux champs de bataille du monde, de Singapour jusqu'en Italie. Les pérégrinations du capitalisme financier doivent être surveillées de près.

Les pays totalitaires, plus réalistes, gardent chez eux leur capital physique, leur équipement et leur outillage et ne se contentent d'exporter des produits nationaux qu'aux fins d'acheter des industries déjà montées, ailleurs, dans des pays de deuxième ou de troisième ordre, qui serviront plus tard de point d'appui pour des conquêtes et des opérations militaires. L'Allemagne n'a pas, avant la guerre, exporté une partie de ses industries lourdes à l'étranger. Elles les a gardées chez elle pour en faire l'usage que l'on sait.

La politique économique internationale soulève de nombreux problèmes d'organisation industrielle, de répartition de matières premières, d'orientation du commerce et de la finance. Elle doit, dans le cadre de chaque pays et, ensuite, par la collaboration internationale, résoudre tous ces problè-

mes non pas en les compartimentant, en les séparant comme des entités différentes mais, au contraire, en les reliant les uns aux autres pour les classer par ordre d'importance.

La collaboration économique internationale de l'avenir ne doit-elle pas aussi tenir compte des comportements démographiques de l'après-guerre ? Ce conflit, le plus terrible de l'histoire, compte déjà un total sans précédent de pertes de vies. C'est la race blanche, sans doute, qui souffrira le plus. Au dépeuplement causé par les tueries, les maladies et les famines, il faudra peut-être ajouter une dénatalité de plus en plus prononcée parmi les populations occidentales de l'Europe, du monde anglo-saxon et des pays américains. Seuls les Russes et quelques peuples de l'Europe balkanique maintiendront, probablement, un coefficient élevé de naissances.

Quant aux races jaunes et orientales, elles verront, très vraisemblablement, monter leur coefficient de population au point qu'elles auront, après la guerre, une supériorité numérique, sur les races blanches, encore plus considérable que maintenant. Ce fait peut avoir les plus graves répercussions sur l'avenir de la civilisation occidentale. Les Asiatiques, surtout les Japonais et les Chinois, s'attribuent, comme nous le faisons nous-mêmes, d'ailleurs, une mission mondiale. Si la civilisation technique et matérielle était, en Asie, aussi développée qu'en Occident, ce seraient les Jaunes qui nous apporteraient et leur civilisation et leur commerce. Plus tard parvenus au même progrès technique

que les Occidentaux, les Asiatiques manifesteront sans doute plus d'enthousiasme que nous en l'avenir de « leur » mission mondiale. Tel est déjà le cas pour les Japonais qui nous ont emprunté notre technique et qui, aujourd'hui, tentent de nous assujettir à leur domination par les armes que nous leur avons appris à forger. Heureusement, nous possédons encore la supériorité de l'organisation industrielle, cependant qu'ils essaient de combler leurs déficits dans le domaine des matières premières. Quoiqu'il en soit, les Américains n'ont pas de temps à perdre pour utiliser, à la limite extrême, la marge de sécurité qui leur reste encore. La victoire est à ce prix dans cette lutte gigantesque contre l'agression impérialiste du Japon. Pour les Japonais et les Allemands, il s'agit bien d'une guerre impérialiste dont l'objectif est d'établir pour toujours leur domination sur tous les continents. La littérature politique du Japon et de l'Allemagne fourmille de textes dans lesquels nos ennemis nous ont toujours prévenus de leurs intentions. Le malheur, c'est que les nations démocratiques ne les ont pas crus assez tôt.

Après la guerre, il faudra davantage tenir compte des facteurs spirituels et moraux dans le domaine des relations internationales. Les élites des générations futures pourraient mieux connaître les grandes nations, passer au moins trois ou quatre ans de leur vie à voyager, à s'instruire. Si Hitler et son état-major, si Mussolini, si l'Empereur du Soleil Levant, leurs généraux et leurs conseillers avaient mieux connu la Grande-Bretagne et l'Amé-

rique, ils n'auraient pas commis le crime de se livrer à une agression non motivée, comme ils l'ont fait. Si l'élite des démocraties américaine, française et britannique, avait davantage voyagé, s'était davantage cultivée, elle aurait probablement vu, depuis dix ans au moins, la menace qui planait sur le monde. Les quelques voyageurs informés qui ont annoncé l'orage de septembre 1939 n'étaient pas écoutés et, aujourd'hui encore, quand ils dénoncent une mauvaise paix toujours possible, on les classe souvent dans la catégorie des pessimistes. Les hommes politiques devraient s'entourer de globe-trotters intelligents et cultivés, au courant des affaires internationales. Il ne faut pas, uniquement, compter sur les diplomates pour se renseigner sur la politique étrangère, d'autant qu'eux-mêmes ne sont pas toujours écoutés.

Chaque pays doit donc élaborer sa politique extérieure sur des fondements nouveaux en tenant compte des conditions de l'après-guerre. L'opinion publique, plus intuitive qu'on ne le croit, craint que les gouvernements démocratiques ne s'entendent plus après leur victoire et laissent au hasard et à l'imprévoyance le soin de refaire un monde dévasté et, ce qui pis est, ne désarment pas le vaincu et laissent à ce dernier les moyens de tout recommencer. L'opinion publique des Nations-Unies doit, dès maintenant, faire pression sur les dirigeants de la politique pour préparer les cadres de la collaboration internationale.

L'élaboration de la future politique étrangère n'est pas affaire d'improvisation. Elle comporte, à

l'origine et au point de départ, les données fondamentales suivantes :

1. L'étendue des besoins de tous ordres qu'il faudra satisfaire, après la guerre, pour le relèvement des pays dévastés.

2. Le partage des responsabilités dans cette tâche gigantesque de la reconstruction internationale.

3. Le partage des obligations et des devoirs entre pays qui bénéficieront des ressources et des biens mis à leur disposition.

4. Une revision complète de la politique commerciale internationale et des opérations de change.

5. L'accession aux sources de matières premières.

6. La réorganisation générale des voies de communication terrestres, maritimes et aériennes.

7. Les réparations de guerre et leurs rapports avec le commerce international.

8. Les garanties exigées des pays vaincus.

9. Les problèmes de la répartition du coût de la guerre entre les nations belligérantes.

10. L'orientation nouvelle à donner aux relations politiques et économiques des nations.

Tels sont les principaux problèmes que l'on retrouve au point de départ de toute politique de reconstruction mondiale. Pour faire valoir ses droits et exprimer ses vues, notre pays devra, sans doute, élaborer la politique internationale nécessaire. Cela suppose une transformation profonde

dans notre constitution et le maintien assuré, après la guerre, de notre entière souveraineté d'État libre.

Les accords internationaux existants nous permettront de voir un peu quelle sera la nature de la collaboration économique de l'après-guerre, au moins entre les Nations-Unies. Ces ententes auxquelles notre pays est partie sont, à l'heure actuelle, les suivantes :

1. L'accord de Washington du 1er janvier 1942;
2. L'entente du blé de Washington, du 27 juin 1942 (*The Washington Wheat Agreement*);
3. L'accord du 30 novembre 1942 avec les États-Unis et le Canada sur les problèmes économiques d'après-guerre;
4. L'organisation de secours et de relèvement des Nations-Unies, en date du 9 novembre 1943.

ACCORD DE WASHINGTON

Trente et un pays ont signé cet accord. Les quatre signataires principaux sont les États-Unis, la Grande-Bretagne, la Russie et la République de Chine. Les dispositions essentielles de cet accord sont les suivantes :

1. Adhésion aux principes de la Charte de l'Atlantique;
2. Mise en commun contre l' Axe des ressources, militaires et économiques, de tous les pays adhérents ;
3. Interdiction de négocier une paix séparée avec l'ennemi.

Cet accord a, avant tout, une portée militaire. Il est sans doute complété, à l'heure actuelle, par des

projets d'ententes destinées à le compléter pour assurer l'organisation de la paix.

CONVENTION DU BLÉ

La convention du blé de Washington n'est que la reprise des délibérations de la conférence internationale, tenue à Londres, en 1933, et qui furent interrompues au mois de septembre 1939. Cinq pays, les États-Unis, l'Argentine, l'Australie, la Grande-Bretagne et le Canada, sont parties à l'accord dont la durée ultime est fixée à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la cessation des hostilités. L'objet principal de l'entente provisoire est d'organiser un régime de contrôle des disponibilités du blé dans chacun des quatre pays producteurs.

Voici un relevé de quelques autres dispositions :

1. Constitution de réserves pour les pays qui auront besoin de blé, après la guerre;
2. Contrôle de la production afin d'éviter des accumulations de réserves trop abondantes;
3. Institution de contrôles pour l'après-guerre afin de déterminer l'accumulation des réserves, les quantités destinées à l'exportation et les prix.

La part du Canada dans les contingents futurs d'exportation est de 40 pour 100, de l'Argentine, 25 pour 100, de l'Australie, 19 pour 100, des États-Unis, 16 pour 100. Intéressants sont les articles qui définissent les modes de contrôle de la production qui ne peut dépasser, dans aucun pays :

a) les besoins de la consommation intérieure, b)

les contingentements d'exportation, c) les réserves maxima de stocks.

L'application de ces dispositions provisoires relève d'un « Conseil international du blé » dont le siège est à Washington.

L'objectif de cette politique est, sans doute, de prévenir des crises résultant de la mévente du blé en assurant le ravitaillement des pays affamés et dévastés par la guerre. Il s'agit donc, comme on l'a vu, d'un régime de contrôle international des prix, de la production et des échanges dans le domaine frumentaire. Il s'ensuit clairement que chacun des pays intéressés devra, dans le cadre de sa juridiction, adopter une politique analogue.

Il semble que les auteurs de l'accord craignent qu'il n'y ait, tôt ou tard, surproduction générale alors qu'en réalité, il n'en est rien. Ne fallait-il pas, d'abord, trouver les débouchés mondiaux du blé, en déterminer l'importance, définir les échanges possibles contre des expéditions de blé dans les nombreux pays, occidentaux ou orientaux, où la sous-alimentation, sinon la famine sont des faits constants ? Si les auteurs de l'accord provisoire de Washington ont ainsi procédé, il n'y a rien qui nous l'apprenne. Souhaitons que tel soit le cas, parce que l'accord précité serait une indication nette que les pays producteurs de blé ne veulent plus recommencer la politique de l'entre-deux-guerres, entièrement fondée sur l'idée préconçue qu'il y avait surproduction générale de blé.

ACCORD CANADO-AMÉRICAIN SUR LES
PROBLÈMES ÉCONOMIQUES DE
L'APRÈS-GUERRE

Cet accord est constaté par un échange de notes fort intéressantes. M. Cordell Hull, au nom des États-Unis, rappelle la portée des ententes d'Ogdensburg et de Hyde-Park en vertu desquelles les deux pays ont organisé leur collaboration économique et militaire au cours de la guerre. Il affirme le principe que la reconstruction de l'après-guerre sera faite à l'avantage réciproque des États-Unis et du Canada dans le cadre d'une vaste collaboration économique internationale.

M. Hull expose ainsi les modalités d'application de la politique canado-américaine :

1. Offre à tous les pays d'adhérer au programme d'action canado-américain ;
2. Développement de la production, par les mesures appropriées, tant à l'intérieur de chaque pays que dans le domaine des relations internationales ;
3. Développement progressif de l'embauchage, des échanges et de la consommation qui doivent être considérés comme le fondement des libertés et du bien-être ;
4. Élimination des méthodes discriminatoires et des représailles douanières dans le vaste domaine du commerce international ;
5. Réduction des tarifs et des barrières douanières en général ;
6. Réaffirmation des principes de la Charte de l'Atlantique ;

7. Identité des intérêts du Canada et des États-Unis dans l'établissement de la collaboration économique internationale de l'après-guerre ;

8. Poursuite, dans le plus bref délai, des négociations requises ;

9. Invitation de pareille nature adressée à toutes les Nations-Unies ;

10. Nécessité de donner, comme exemple au monde, la politique canado-américaine de paix et de prospérité fondée sur le fait de l'interdépendance économique des deux pays ;

11. Étendre la réciprocité de manière à en faire le fondement d'un système général.

La note de M. Leighton McCarthy, ambassadeur du Canada, reproduit au complet le texte de M. Hull et ajoute que le gouvernement canadien en accepte toutes les déclarations de principes.

Le Canada et les États-Unis sont donc prêts à s'engager en temps de paix, plus qu'ils ne l'ont jamais fait, dans la voie de la collaboration économique. L'accord précité est un élargissement de la politique commerciale américaine de 1934 et des accords tripartites anglo-canado-américains de la fin de l'année 1938.

Notre pays abandonne donc définitivement la politique des accords d'Ottawa. Le tarif de préférence devra être réaménagé sur des bases nouvelles avec le concours des autres pays britanniques. Par ailleurs, la Grande-Bretagne, qui fera certainement partie du système canado-américain, modifiera vraisemblablement sa politique protectionnis-

te de 1932 pour l'adapter aux conditions nouvelles de l'après-guerre.

Nous avons déjà parlé des essais, de la part des États-Unis, de constituer un système d'intégration économique des pays de l'hémisphère occidental. Cette politique entre maintenant dans la voie des réalisations d'autant que la Maison Blanche tentera de faire reconnaître par les pays de l'Amérique du Sud le principe des accords canado-américains. Le pan-américanisme, d'idéal qu'il était, prendra des formes de plus en plus précises et concrètes, dans le champ des relations économiques internationales. Le jour n'est peut-être pas éloigné où la Grande-Bretagne, la Chine, l'Europe seront appelés à entrer dans cet ordre international nouveau que le Canada et les États-Unis tentent d'édifier entre eux pour l'étendre ensuite à tous les pays dont les objectifs de paix et de prospérité sont identiques. En attendant, il faut gagner la guerre d'Orient et d'Occident.

L'attitude de la Russie pourrait donner lieu à quelques inquiétudes. Il semble, toutefois, que le gouvernement soviétique est décidé à collaborer avec les grandes nations occidentales. Certaines déclarations qui nous proviennent de la conférence de Téhéran nous permettent d'entretenir cet espoir.

RELÈVEMENT DES PAYS DÉVASTÉS PAR LA GUERRE

Le 9 novembre 1943, les représentants de 44 nations signaient à Washington, un accord pour-

voyant à la constitution d'un organisme international de secours et de relèvement des pays envahis ou ayant souffert de la guerre. Ce qui est rassurant, c'est de constater que les auteurs du texte de l'accord établissent, au préalable, la tâche immense à accomplir dans la reconstruction des sociétés de demain. Sans s'embarrasser, outre mesure, de questions techniques ou financières, les Nations-Unies déterminent d'abord les objectifs à atteindre pour arrêter, en temps et lieu, les modalités d'application de leur politique commune.

Les objets principaux de l'organisme international d'aide et de réhabilitation sont les suivants :

1. Mesures de secours en général couvrant les besoins essentiels des pays dévastés ;
2. Collaboration avec les gouvernements de ces pays pour arrêter les conditions techniques du travail de relèvement à accomplir ;
3. Coordination des plans de secours.

La régie interne de cet organisme est ainsi assurée :

1. Comité central constitué par la Russie, la Grande-Bretagne, la Chine, les États-Unis et le directeur général de l'organisme, qui n'a pas toutefois, droit de vote aux délibérations ;
2. Conseil composé d'un représentant de chaque pays intéressé ;
3. Comités de ravitaillement et de ressources ;
4. Comités régionaux, européens et asiatiques ;
5. Directeur général et son personnel.

Il n'est pas nécessaire d'entrer dans les détails du fonctionnement de cet organisme international.

La coordination du travail des comités paraît bien établie et ses objectifs sont précisés de façon à assurer le ravitaillement en objets essentiels au bien-être des populations les plus affectées par la guerre. La tâche est immense mais elle ne dépasse pas, en importance, celle que les Nations-Unies se sont assignée au cours de la guerre.

Il est encore trop tôt pour discerner dans quelle mesure ce système d'entre-aide mutuelle peut être réadapté à des conditions normales susceptibles de renaître quand les belligérants et les pays conquis auront avancé sérieusement leur travail de reconstruction. La forme de collaboration entreprise dans le cadre de groupements d'États dont les intérêts sont identiques, par exemple les États-Unis, la Grande-Bretagne, est appelée sans doute à recueillir de nombreuses adhésions, d'autant que la Chine et la Russie soviétique ont accepté de souscrire aux principes de la Charte de l'Atlantique et aux quelques applications pratiques qui suivirent. Pour atteindre un pareil résultat, point n'est nécessaire que les nations grandes et petites, soient écrasées ou sacrifiées. Elles peuvent conserver leur identité propre dans le cadre d'associations internationales conçues sur le modèle panaméricain.

Les grandes nations doivent d'abord atteindre chez elle les objectifs de la production intégrale et de l'embauchage total. Déjà quelques-uns des accords internationaux posent en principe l'existence de ces conditions préalables. Par ailleurs, tous les pays qui acceptent l'idéal de la Charte de l'Atlantique et ses conséquences logiques devront

adhérer aux méthodes fondamentales du libéralisme international en abolissant les contingentements, les contrôles unilatéraux des changes, en abaissant leurs tarifs douaniers et en mettant fin, une fois pour toutes, le cas échéant, à toute politique de discrimination douanière. C'est donc dire que la politique de préférence douanière de notre pays sera soumise à une rude épreuve après la guerre parce qu'elle constitue, en fait, une discrimination à l'égard des États-Unis et des autres pays qui ne font pas partie du Commonwealth ou de l'Empire britannique. On peut être sûr que notre régime préférentiel fera l'objet de nombreuses discussions lorsque le gouvernement canadien tentera de satisfaire à ses obligations de collaboration économique internationale.

En outre des accords en cours, il existe d'autres projets de collaboration économique internationale. Les États-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada viennent de mettre à l'étude l'établissement possible d'une chambre internationale des compensations.¹ Les objectifs actuels des études entreprises par des experts britanniques, américains et canadiens se résument à ceci :

1. Constituer un mécanisme monétaire international destiné à faciliter le développement progressif des échanges ;

2. Mettre fin au « dumping » des changes et aux méthodes unilatérales de compensation ;

¹ Voir à ce propos les publications des agences d'information des Nations-Unies, des gouvernements britannique, américain et canadien.

3. Trouver une base commune pour déterminer la valeur d'échange des monnaies ;

4. Créer une chambre de compensation internationale indépendamment de la nature des régimes politiques.

Le projet britannique se limite aux questions strictement monétaires tandis que celui des Canadiens paraît procéder à une analyse plus approfondie en établissant les rapports intimes entre la monnaie et la structure économique de chaque pays. Le projet canadien, bien que son objet soit le même, paraît plus complet que le plan britannique. Il a le mérite de ne pas faire dépendre le comportement du commerce mondial de questions purement monétaires lesquelles ont sans doute leur importance sans qu'il y ait lieu, pour cela, de les faire passer au premier plan.

Teis sont, en résumé, les ententes et les projets qui intéressent le plus le Canada, à l'heure actuelle. Ils seront suivis, sans doute, de beaucoup d'autres dont nous ne savons encore rien. Tout au plus est-il possible de prévoir, par suite des expériences de la guerre, quelles seront, plus tard, leurs tendances fondamentales.

La collaboration économique internationale ne peut avoir d'autres bases que l'interdépendance qui relie, les uns aux autres, le commerce extérieur, le change, le mouvement des capitaux, la politique économique intérieure et, enfin, la politique étrangère. Les accords existants tiennent compte de l'importance du phénomène de l'économie complexe internationale. L'office international des den-

rées alimentaires sera, vraisemblablement, suivi d'autres offices analogues qui détermineront la répartition des matières premières, de l'outillage, des biens de consommation, des moyens de transport maritime et aérien. C'est peut-être cette politique internationale, reposant sur des fondements concrets, qui présidera à l'organisation des sociétés d'après-guerre. Les quelques essais déjà tentés par les Nations-Unies justifient cet espoir.

CHAPITRE VIII

LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DU CANADA *

Situation géographique et ressources du Canada. — Politique extérieure. — Politique intérieure et unité du pays. — Triangle anglo-canado-américain.

LA guerre, espérons-le, éveillera l'attention des Canadiens sur la politique étrangère de leur pays. Il y a là, en effet, une question d'importance primordiale pour l'avenir du Canada dont la vie économique dépend, dans une large mesure, du commerce extérieur, lequel est lié à l'évolution même de la politique internationale.

La politique extérieure, telle que la conçoit un habitant de la Colombie canadienne ou un Manitobain, n'est pas la même, certes, que celle d'un Ontarien ou d'un Québécois. L'Ontario et le Québec ne sont-ils pas profondément divisés sur la participation aux guerres de l'Empire ou de la Grande-Bretagne ? Pourtant, à bien des égards,

* OUVRAGES À CONSULTER : 1. F. R. SCOTT, *Le Canada d'aujourd'hui*, Editions du Devoir, Montréal, 1939; 2. Robert MacGregor DAWSON, *Canada in World Affairs, 1939-1941*, Oxford University Press, Toronto, 1943; 3. F. H. SOWARD, *Canada in World Affairs, the pre-war years*, Oxford University Press, Toronto, 1941; 4. Norman MACKENZIE et Lionel H. LAING, *Canada and the Law of Nations*, Ryerson Press, Toronto, 1938; 5. André SIEGFRIED, *Le Canada, puissance internationale*, Librairie Armand Colin, Paris, 1937.

les deux provinces ont des intérêts communs, surtout quand il y a lieu de tirer parti, en vue du commerce extérieur, des conditions particulières de leur production.

Nous limiterons ce chapitre à l'examen sommaire des tendances de la politique extérieure canadienne telles qu'elles se dégagent de l'ensemble de l'histoire économique et politique de notre pays. Les facteurs fondamentaux de cette politique sont les suivants : 1. la situation géographique ; 2 les ressources du Canada et sa politique extérieure ; 3. la politique intérieure et l'unité canadienne ; 4. la situation de notre pays à l'égard de la Grande-Bretagne et des États-Unis.

Nous tenterons d'établir les liens qui existent entre tous ces problèmes. Cette synthèse est indispensable à l'élaboration d'une politique de reconstruction intérieure et de collaboration économique internationale.

SITUATION GÉOGRAPHIQUE

Situé à l'extrême nord de l'hémisphère, ses rivages baignés par deux océans et les mers arctiques, le Canada présente un aspect géographique et politique assez particulier. La Côte du Labrador, à l'extrémité occidentale, appartient à Terre-Neuve et l'Alaska, de sa pointe nord extrême jusqu'à l'île de la Reine Charlotte, est un territoire américain, relié aux États-Unis, depuis la guerre, par une route terrestre qui traverse une partie de notre pays. Cette route intérieure tombe, partiellement

du moins, sous la juridiction des États-Unis qui tiennent, sans doute, à la garantie de leur droit de passage. C'est là un fait qui indique déjà tout le poids de l'influence américaine sur la politique extérieure du Canada.

Par ailleurs, le territoire américain pousse un coin important dans le pays canadien. Il s'agit de l'immense rectangle, de forme irrégulière, constitué par la réunion des quatre points suivants : Campbellton, Saint-Jean (Nouveau-Brunswick), Portland et Sherbrooke. Les Provinces maritimes, du côté du Nouveau-Brunswick, ont une frontière commune avec les États-Unis plus longue que celle qui les rattache au reste du pays, le long de la province de Québec. St-Jean du Nouveau-Brunswick et Sherbrooke sont reliés par une ligne de chemin de fer qui passe en territoire américain.

Lorsque le traité canado-américain de juillet 1932, relatif à la canalisation du fleuve St-Laurent, reviendra à l'ordre du jour, le Canada et les États-Unis tenteront, de nouveau, de trouver les bases d'une entente leur permettant d'exploiter de concert le réseau canadien de communications intérieures qui relie Montréal aux Grands Lacs. Si cette entreprise, à laquelle s'ajoute un projet d'aménagement hydroélectrique, est exécuté, tôt ou tard, les États-Unis auront une influence encore plus grande sur l'orientation des destinées du Canada, son avenir politique et économique.

La géographie, il va de soi, est un facteur important de notre politique extérieure. Elle le sera sans doute davantage, après la guerre. Si les pro-

jets de lignes aériennes internationales passent, un jour, dans le domaine des réalisations, notre pays sera rapproché des continents européens et asiatiques. Le rôle du Canada dans l'aménagement des routes mondiales de l'avenir passera au premier plan. Il incombera, sûrement, aux dirigeants de notre politique extérieure de sauvegarder les intérêts permanents du pays tout en le préparant à remplir ses obligations dans le domaine de la collaboration économique internationale.

RESSOURCES DU CANADA ET POLITIQUE EXTÉRIEURE

Le Canada est un des plus grands pays exportateurs du monde. Sa place, en ce domaine, varie du troisième au cinquième et sixième rang. Tout en exportant des matières premières, notre pays devra trouver, après la guerre, des débouchés pour les industries nouvelles nées sur son sol au cours du conflit.

Nos relations extérieures seront donc plus influencées qu'elles ne l'étaient par l'urgence de trouver des débouchés plus importants, en dehors des États-Unis et de la Grande-Bretagne qui sont, traditionnellement, nos plus gros acheteurs. Ces deux pays, dont notre prospérité dépend, consentiront-ils à nous ouvrir, chez eux, des marchés industriels plus étendus qu'autrefois ? La chose est douteuse parce que l'un, la Grande-Bretagne, réorganisera ses industries et l'autre, les États-Unis, aura développé, encore plus que nous, pro-

portionnellement, son outillage industriel. Il nous faudra donc, sous peine d'avoir à faire face à une grave crise intérieure, obtenir notre part des débouchés industriels mondiaux. Ce n'est que par une politique extérieure appropriée que nous y parviendrons. Ou, faudra-t-il nous replier sur nous-mêmes, nous engager plus à fond dans une politique protectionniste pour nous contenter de notre marché intérieur ? Dans ce cas, nous nous ferions des débouchés éventuels pour nos exportations normales de matières premières.

Grande puissance économique, le Canada se doit de développer, dans une mesure correspondante, une politique internationale avec les conséquences que cela entraîne dans le domaine des engagements politiques et des alliances militaires, qui en sont la suite inévitable. Oscillerons-nous continuellement entre les pôles d'attraction britannique et américain ? Laisés à nous-mêmes, dans un état de souveraineté et d'indépendance complètes, pouvons-nous, seuls, avoir la politique internationale que commanderait impérieusement notre situation de grande puissance économique ? Il serait téméraire de le croire et cela en raison d'une population réduite dont la grande majorité, 90 pour 100 environ, vit et travaille sous l'influence directe des États-Unis. Nos intérêts sont, surtout, américains, alors que notre politique internationale dépend dans une large mesure, des décisions prises à Washington et à Londres. Nous ne pourrions avoir une politique de relations étrangères en dehors du triangle canado-anglo-américain que dans la me-

sure que la Grande-Bretagne et les États-Unis nous laisseraient la liberté complète de nos initiatives. Le Canada aurait-il la plénitude de la souveraineté qu'il serait bien en peine de l'exercer à cause de ses propres intérêts et ceux, aussi, de ses deux grands partenaires, américain et britannique.

POLITIQUE INTÉRIEURE ET UNITÉ DU PAYS

Nous touchons ici un problème extrêmement complexe qui tient aux divergences d'intérêts des régions du pays et, aussi, aux traditions politiques et culturelles de la majorité et de la minorité de la population. Un État fédéral a toujours de la difficulté à trouver un point d'appui stable, fixe, qui puisse servir de base à l'élaboration d'une politique extérieure. Compte tenu de l'opposition des intérêts, qui se rattache à la situation géographique des provinces, aux conditions propres de leur production, il reste encore à résoudre les problèmes complexes soulevés par les divergences d'opinion et de culture. C'est, surtout, à propos du lien qui subsiste entre le Canada et la Grande-Bretagne et, aussi, de notre participation aux guerres de l'Empire que surgissent les difficultés les plus graves. À tout cela s'ajoute la revendication des Canadiens français qui déplorent continuellement n'avoir pas leur part des avantages et des droits constitutionnels qui leur ont été garantis, du moins en apparence, par la loi impériale dite *l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord*.

La nature des liens qui nous unissent à la Grande-Bretagne et notre participation aux guerres impériales ont toujours été déterminées par la volonté de la majorité. Les Canadiens français ont accepté, bon gré ou mal gré, la politique imposée par les autres provinces, faisant par là le sacrifice de leur opinion et de leurs sentiments, pour ne pas détruire les bases déjà fragiles de l'unité du pays. Comment ne pas reconnaître, toutefois, que l'élément canadien français a toujours été un facteur d'équilibre et de raison, en obligeant, à maintes reprises, les impérialistes à outrance à mettre un peu de modération dans leur politique ?

Les Canadiens français n'ont-ils pas, par ailleurs, une bonne justification lorsqu'ils réclament une plus large participation dans la direction des affaires de politique intérieure et extérieure ? Pour apprécier la nature de ces revendications il faut bien distinguer entre les apparences et la réalité. En effet, dans bien des cas, le gouvernement fédéral donne l'impression que les ministres de la province de Québec n'ont qu'un rôle accessoire à remplir, celui de calmer les Québécois, dans la mesure du possible. Pour le reste, c'est-à-dire, pour la direction réelle de la politique, notre part est plutôt réduite. Comment ne pas entretenir cette conviction quand on étudie la formation des organismes administratifs les plus importants ? Les Canadiens français n'y sont guère représentés ou, quand ils le sont, c'est fort peu et, quelquefois, hélas ! fort mal. Un relevé sommaire du per-

sonnel des principaux organismes administratifs de la guerre et de la reconstruction indique bien clairement que les Canadiens français n'ont à peu près aucune part dans la conduite, tant de la guerre que de la reconstruction.

La province de Québec a largement fait sa part dans l'effort de guerre du pays. Pourquoi, indépendamment des questions de simple justice, n'aurait-elle pas un droit de regard, proportionnellement égal à celui des autres provinces, sur les affaires politiques les plus importantes ?

LE TRIANGLE ANGLO-CANADO-AMÉRICAIN

La guerre de 1914, l'entre-deux-guerres et les événements actuels, nous permettent, déjà d'avoir une idée précise de l'orientation que prend, insensiblement, la politique étrangère du Canada. Que l'on mesure le chemin parcouru depuis, disons 1843 ! Le Canada a acquis, en un siècle, une souveraineté, limitée encore, il est vrai, mais qui devient de jour en jour plus achevée. C'est surtout la première Grande-Guerre qui a permis à notre pays d'affirmer sa situation internationale, pendant le conflit d'abord et, ensuite, lors de la conclusion des traités de paix. La période de l'entre-deux-guerres fut, aussi, fructueuse dans le développement progressif de la politique extérieure canadienne. Le rôle de notre pays a été prépondérant, dans les pays de l'Empire, lorsqu'il s'agit de régler, en 1921, l'affaire de l'alliance anglo-japonaise. Pour une des premières fois, le Canada réagit, en présence des événements, comme un

État américain. Ne fallait-il pas se solidariser avec les États-Unis ?

C'est en 1923 que le Canada signa son premier traité international, avec les États-Unis encore, cette fois, sans l'intervention de la Grande-Bretagne. Le traité de Locarno, la guerre d'Éthiopie ne furent-ils pas deux occasions dont notre pays profita pour définir quelques éléments de la politique extérieure canadienne ?

La guerre et ses conséquences nous fourniront, sans doute, d'autres occasions d'affirmer notre souveraineté et d'en élargir les fondements juridiques. Les accords d'Ogdensburg et de Hyde-Park, négociés directement avec les États-Unis, la déclaration de guerre du Canada au Japon signifiés au monde avant celles de la Grande-Bretagne et de Washington, ne sont-ce pas là des faits qui, à des degrés divers, constituent des affirmations de souveraineté de plus en plus nettes ? Ne devons-nous pas voir, dans tout cela, la promesse d'un développement progressif, à l'avenir, d'une politique internationale canadienne de plus en plus élargie, conçue dans le sens des intérêts collectifs et permanents de la nation, appliquée en tenant un compte rigoureux des faits, de notre situation géographique, de notre état de nation américaine, solidaire surtout des États-Unis et du système britannique ?

L'élévation, au rang d'ambassade, de nos représentations aux États-Unis, au Brésil, en Russie et en Chine est un autre signe des temps. Ce qui est peut-être plus significatif encore, n'est-ce pas la

déclaration de l'ambassadeur canadien à Washington, M. Leighton McCarthy, qui affirmait, récemment, que le Canada, pays britannique, pouvait, sans manquer à ses obligations, comme tel, faire partie du système panaméricain ?

Les trois quarts de la politique extérieure canadienne se résument à des affaires américaines ou britanniques. C'est donc de ces deux côtés du triangle politique dont nous faisons partie que doit porter le poids de nos efforts. Le développement historique de nos relations extérieures nous commande impérieusement d'agir ainsi. Notre pays a développé et perfectionné ses institutions libres dans un cadre britannique mais sous l'influence permanente des États-Unis, de leur développement économique, de leur puissance politique et, enfin, de leur civilisation propre. Pourtant, l'expansion canadienne s'est faite dans toutes les directions mais après que Downing Street et le Secrétariat des Dominions en eurent examiné et les causes et les conséquences possibles.

Sans parler des liens historiques et sentimentaux, qui unissent le Canada à la Grande-Bretagne, il en existe au moins un dont il y a lieu de tenir compte dans une très large mesure. Il s'agit du système de la préférence britannique. Ce régime, qui n'est d'ailleurs pas particulier aux pays du Commonwealth, a pris naissance sous la pression des événements et des circonstances et non pas suivant un plan préconçu. Historiquement, la préférence britannique est un reste du pacte colonial et un reliquat de l'héritage mercantiliste. De nos

jours, et les accords d'Ottawa de 1932 l'ont démontré, elle a pour but de consolider l'Empire en constituant entre les pays britanniques une aire économique fermée. L'initiative partit de Grande-Bretagne puisque les accords d'Ottawa qui renforçaient le système de la préférence douanière suivirent de près l'adoption de l'*Import Duties Act* par lequel la Grande-Bretagne mettait fin à son libre-échange traditionnel.

Il est vrai que le principe des accords d'Ottawa a été presque entièrement abandonné à la suite de nombreux traités de commerce passés, à différentes reprises, entre les États-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada. Les plus importants sont certainement ceux de la fin de l'année 1938 par lesquels les États-Unis obtinrent des concessions importantes aux dépens du système de la préférence. Ces accords facilitaient l'entrée des Américains dans le système britannique et donnaient, d'ailleurs, à tous les intéressés des débouchés plus considérables.¹ Ces ententes avaient, aussi une

¹ On commence à réclamer, aux États-Unis, à l'heure actuelle, un régime de libre-échange avec le Canada. Le cartel de ressources constitué entre les deux pays depuis les accords d'Ogdensburg et de Hyde-Park continuera peut-être, après la guerre, même sous une autre forme. Si les Américains le désirent vraiment, la chose se fera. Ne possèdent-ils pas au moins $\frac{1}{4}$ de l'industrie manufacturière alors que, par ailleurs, leurs placements de capitaux au Canada s'élèvent probablement, surtout depuis la guerre, aux environs de 5,000,000,000 de dollars ? Il y a peut-être 2000 industries américaines installées au pays. Quelques unes comme « General Electric », « General Motor », « Ford », « Bell Telephone », « Aluminum » ont une large place dans l'activité économique canadienne. Ces transplantations d'usines américaines ont été effectuées pour éviter sans doute les barrières douanières du

portée politique et, même militaire, parce qu'à cette époque les trois États, canadien, américain et britannique songeaient, sans doute, à organiser la lutte contre les pays de l'Axe sans penser, peut-être, que le Japon pourrait se joindre à l'Allemagne et à l'Italie.

Les accords tripartites ont été élargis, depuis la guerre, dans une mesure dont nous ne soupçonnons peut-être pas toute l'importance. Il reste, en définitive, que les trois pays ont constitué entre eux, depuis qu'ils ont une politique de guerre commune, un immense cartel international de leurs ressources respectives. La même formule politique et économique sera-telle reprise après la guerre ? Déjà, on entrevoit, par les accords existants que les gouvernements britannique, canadien et améri-

Canada, profiter de la préférence impériale et, enfin, trouver des placements rémunérateurs. La politique des Accords d'Ottawa n'a pas été sans provoquer une forte reprise de l'émigration des capitaux américains. Heureusement, pour faire contre-poids, les placements canadiens aux Etats-Unis sont proportionnellement aussi considérables.

Il n'empêche que les projets d'union douanière canado-américains ne sont pas près de voir le jour. Trop d'obstacles se dressent devant pareille politique d'autant que les conséquences, des deux côtés de la frontière, seraient fort graves, pour un temps du moins. On peut être sûr d'autre part que les industriels américains, propriétaires d'usines canadiennes, ne seraient pas les moins convaincus de tous ceux qui, chez nous, veulent le maintien de la préférence britannique.

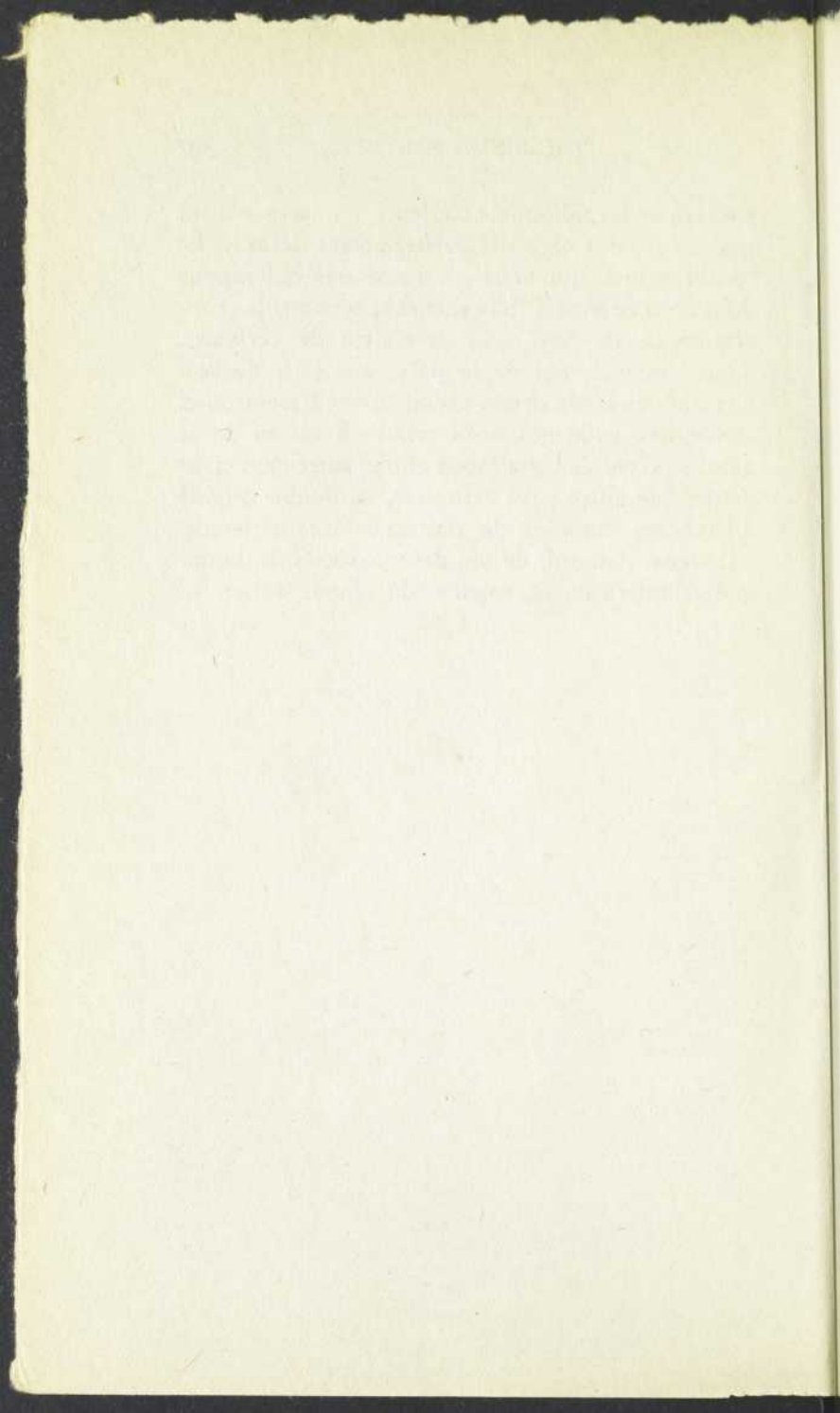
Si l'on en juge par les accords existants et les projets de réformes monétaires internationales, les gouvernements des deux pays tenteront, tout de même, d'élargir davantage les bases du régime de réciprocité consacré par le traité de 1935, amplifié par les accords tripartites de 1938 et transformé, depuis la guerre, en cartel international (Voir à ce sujet: Oswald Garrison VILLARD, *Our trade barriers with Canada*, *American Mercury*, décembre 1941, pp. 723-729).

cain tentent de l'adapter aux nécessités de la reconstruction mondiale. Une quarantaine de pays ont déjà accepté le principe de la nouvelle organisation internationale. Il ne restera plus, après la victoire, qu'à imposer aux vaincus le nouvel ordre de choses. Ce sera facile si les Nations-Unies, après avoir défini soigneusement leurs objectifs communs, s'entendent entre elles sur le choix des moyens.

C'est donc dans un cadre nouveau que le Canada devra, vraisemblablement, élaborer sa politique internationale de l'après-guerre. Il est vrai que les événements n'offrent encore rien de défini. Les traités de paix ne sont pas encore signés, loin de là, et rien ne nous dit de façon certaine quel sera le rôle véritable du Canada dans les négociations diplomatiques qui suivront les armistices, en Orient et en Occident. Par contre, le Canada doit se préparer aux tâches qui lui seront confiées au cours de la période de reconstruction. C'est sans doute en définissant sa politique, dès maintenant, auprès de ses partenaires, américain et britannique, qu'il aura les plus grandes chances de faire accepter ses points de vue lorsque commenceront les négociations autour des tapis verts et des tables rondes.

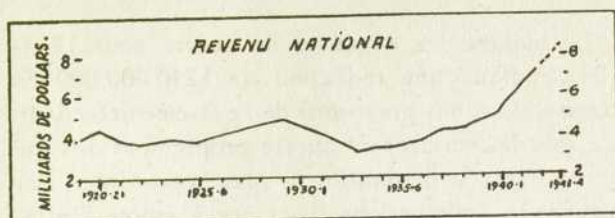
Il faut rendre justice à nos gouvernants de la première Grande Guerre et reconnaître qu'ils épuisèrent tous les moyens possibles pour faire entendre la voix du Canada. La même tâche a été entreprise par les gouvernements canadiens de l'entre-deux-guerres. Si les succès n'ont pas toujours été ceux qu'on pouvait attendre, c'est peut-être

parce que la politique extérieure du pays n'avait pas encore des objectifs suffisamment définis. Le conflit actuel, qui nous a imposé des obligations dont nous ne voyons pas encore le terme et les conséquences, devrait nous permettre de réclamer, dans l'organisation de la paix, une part de responsabilités et de droits proportionnellement aussi élevée que celle qui nous échet en raison de la guerre. C'est de cette façon et pas autrement, sans doute, que notre pays affirmera, sa double qualité d'État souverain et de puissance internationale, aux yeux, d'abord, de ses deux associés, britannique et américain et, ensuite, du monde entier.



APPENDICE

APPENDIX



REVENU NATIONAL
(millions de dollars)

1919	3,987,837	1932	3,450,492
1920	4,460,061	1933	3,212,220
1921	3,802,253	1934	3,400,314
1922	3,686,618	1935	3,627,138
1923	3,838,607	1936	3,822,828
1924	3,815,730	1937	4,200,251
1925	3,908,301	1938	4,244,685
1926	4,142,572	1939	4,575,000
1927	4,362,912	1940	5,365,658
1928	4,642,649	1941	6,514,413
1929	4,810,249	1942	7,499,777
1930	4,578,579	1943	8,500,000
1931	4,041,077		

ESSAI D'ÉTABLISSEMENT DU REVENU NATIONAL
relevés mensuels
Janvier 1942 à juin 1943

1942		1943	
Janvier	559,572	Janvier	687,000
Février	556,055	Février	700,000
Mars	583,490	Mars	725,000
Avril	598,489	Avril	736,000
Mai	629,363	Mai	752,000
Juin	649,177	Juin	751,876
Juillet	658,257		
Août	634,164		
Septembre	646,210		
Octobre	670,000		
Novembre	639,000		
Décembre	676,000		

Graphiques et chiffres tirés de *Government Measures. Post War Plans*, index No 3-1-1, page 1. Reproduction autorisée par Sanford Evans Statistical Service.

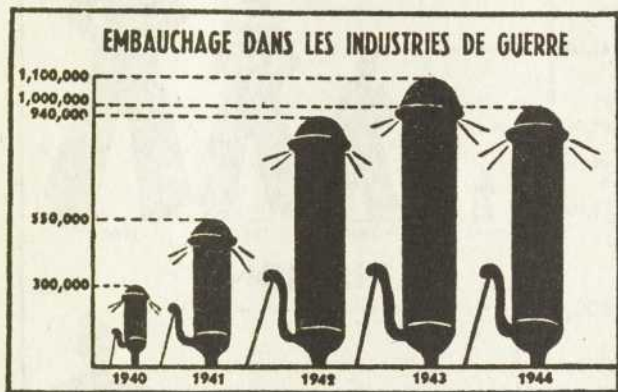
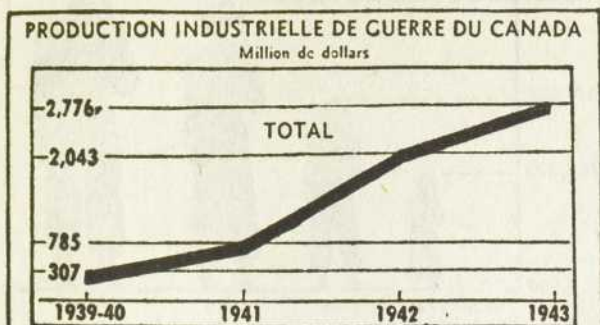
Le budget des dépenses de guerre pour 1944-1945 indique une réduction de \$240,000,000 en comparaison des prévisions de l'exercice précédent. Ce sont les services de guerre proprement dits qui enregistrent la diminution la plus importante. Par contre, les subventions destinées à éviter l'inflation ont augmenté considérablement. Le total des crédits de guerre du prochain exercice s'élève à \$3,650,000,000.

Le tableau suivant est tiré de la livraison de janvier 1944 du *Canada en guerre* :

	1939-40	1940-41	1941-42	1942-43	1943-44
	Millions de dollars				
Dépenses de guerre:					
Armée	68	383	511	1,038	1,787
Marine	11	88	129	210	489
Aviation	33	176	371	617	1,129
Ministère des Munitions et Approvisionnements		80	253	679	166
Ministère des Services de guerre		2	3	9	12
Divers ministères	6	23	73	171	307
Aide financière aux N.-U. (budgétaire)				1,000*	1,000**
Total pour la guerre ...	118	752	1,340	3,724	4,890
Autres dépenses du gouvernement	563	498	545	663	655
Déboursés totaux ...	681	1,250	1,885	4,387	5,545
Recettes totales ...	562	872	1,489	2,249	2,527
Déficit global	119	378	396	2,138	3,018
Recettes totales par rapport aux dépenses totales	82%	70%	79%	51%	46%
Aide financière au R.-U. (non prévue au budget)*	104	361	1,053		

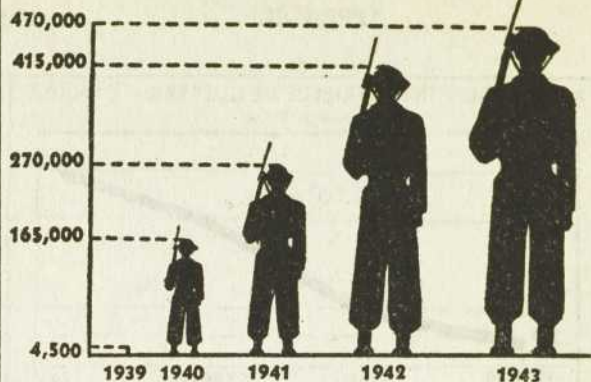
* Aide financière en 1942-43 prévue au budget et comprise dans les dépenses de guerre. Dans les années antérieures, l'aide fut pourvue indépendamment du budget vu qu'elle comportait un placement ou le rachat d'une dette plutôt que des déboursés.

** Projet de loi concernant l'aide mutuelle pour procurer des fournitures de guerre, du matériel et des aliments aux Nations-Unies.

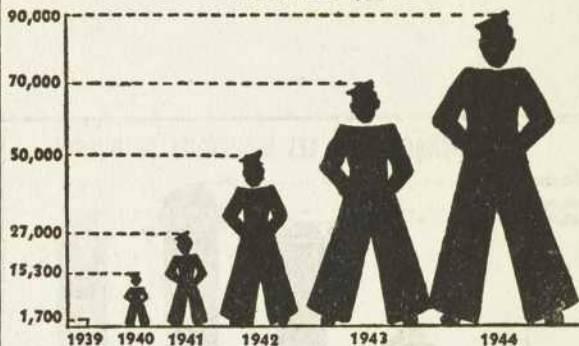


Ces tableaux et les suivants sont reproduits par la gracieuseté de la *Financial Post*.

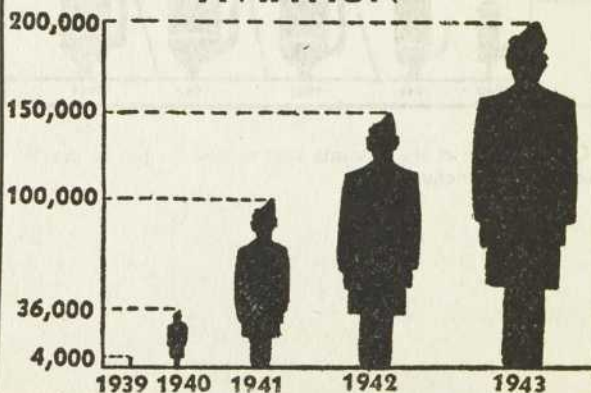
ARMÉE



MARINE



AVIATION



INDEX ALPHABÉTIQUE

- Accord canado-américain, 286-288.
Accord de Washington, 283.
Affaires étrangères, 119.
Agriculture, 27-30, 118-119, 149-164, 253-256.
Allemagne, 107-112.
Armstrong, P.C., 58.
Atlantique (Charte de l'), 38, 286, 290.
Balance des comptes, 40-48.
Balance du commerce, 40-48.
Banque du Canada, 62.
Barone, Enrico, 58.
Beveridge (Rapport), 195.
Blé (Convention du), 284-285.
Borden, Henry, 138.
Brocard, Lucien, 23.
Brosseau, Vincent, 58.
Brown, F. H., 57.
Budget, 83-92.
Bureau international du travail, 195.
Canada, 11-12, 15-16, 24, 27-28, 30, 34-35, 38, 41-45, 49, 52-54, 58-61, 77, 180, 271-293.
Change (Contrôle du), 183-191.
Comités ministériels, 115-116.
Commerce extérieur, 174-191.
Commerce international, 49-54.
Consommation, 79-82.
Consommation (Réduction de la), 80.
Contrôle des prix (Méthodes), 131-137.
Contrôles administratifs, 113-148, 236-238.
Coordination de l'effort de guerre, 115.
Creighton, D. G., 215, 217.
Dafoe, John W., 57.
Dawson, Robert MacGregor, 294.
Débouchés, 252-253.
Défense nationale, 117.
Démobilisation, 233-235.
Dettes de guerre, 49-54.
Drummond, W. M., 149.
Économie complexe, 13, 202-207.
Effort de guerre, 165-173.
Équilibre économique, 202-207.
État et activité économique, 208-220.
États-Unis, 35, 37-38, 42, 44-45, 49, 52-54, 58, 60-61, 77, 101-107, 175-176, 180.
Évolution constitutionnelle (Canada), 214-220.
Finances publiques, 14, 24, 240-249.
Gibson, J. D., 57.

- Gignoux, Claude-Joseph, 31.
 Gordon, Donald, 135.
 Grande-Bretagne, 4, 35, 37-38, 40-45, 49, 52-54, 58-60, 77, 93-101, 175-176, 180.
 Halm, Georg, 58.
 Harris, Seymour E., 195.
 Herbert, C. H., 57.
 Hull, Cordell, 286-287.
 Hyde - Park (Déclaration de), 54, 286, 302.
 Inflation, 68, 73-78.
 Jack, L. B., 31, 40, 174.
 James, F. Cyril, 195.
 Keirstead, B. S., 57.
 Keynes, John Maynard, 57, 79, 238.
 King, William Lyon Mackenzie, 58.
 Laing, Lionel H., 294.
 MacCormack, John, 58.
 MacGregor, D. C., 165.
 Mackintosh, W. A., 115.
 Mackenzie, Norman, 294.
 Marsh (Rapport), 195, 269.
 Martin, Chester, 58.
 McCarthy, Leighton, 287, 303.
 Meade, J. E., 23, 157.
 Ministère des Finances, 119-120.
 Ministère des Munitions et du Ravitaillement, 145-148.
 Ministère des Services nationaux de Guerre, 121-122.
 Ministère des Transports, 123-127.
 Ministère du Commerce, 122.
 Ministère du Travail, 120-121.
 Mises. Ludwig von, 58.
 Mobilisation, 165-173.
 Monnaies, 249-251.
 Montpetit, Édouard, 23.
 Moore, Tom, 165.
 Munitions et ravitaillement, 118.
 Ogdensburg (Accord d'), 181, 286, 302.
 Ontario (Province d'), 12, 14.
 Parkinson, J. F., 57, 113.
 Pêcheries, mines et ressources, 121.
 Pension, Santé nationale, Postes, Secrétariat d'État, 122.
 Pierson, V. G., 58.
 Pirou, Gaétan, 23.
 Plumptre, A. F. W., 57, 113, 128, 148, 165.
 Politique commerciale, 31-39.
 Politique du contrôle des prix, 128-137.
 Politique économique, 16, 23-30.
 Politique économique (Cadre nouveau de la), 195-207.
 Politique économique de guerre, 57-78.
 Politique économique de guerre (Lois organiques de la), 113-127.

- Politique extérieure, 12, 281-283, 294-307.
Politique intérieure, 299-301.
Politique sociale, 26.
Possony, Th. Stefan, 57, 93.
Prix (Équilibre des), 153-164.
Production, 26, 79-82.
Production industrielle, 138-148.
Québec (Province de), 12, 14.
Rasminsky, Louis, 174.
Reboud, P., 40.
Reconstruction, 214-220.
Revenu national, 117.
Rist, Charles, 23, 49.
Robbins, Lionel, 31.
Rougier, Louis, 58.
Rowell-Sirois (Enquête), 13, 84.
Say, J. B., 36.
Scott, F. R., 294.
Sécurité sociale, 268-270.
Siegfried, André, 294.
Sombart, Werner, 23.
Soward, F. H., 294.
Taylor, Kenneth W., 128.
Technique industrielle, 200-202.
Traités de paix, 271-277.
Travail 165-173.
Travaux publics, 259-263.
Triangle anglo-canado-américain, 301-307.
Truchy, Henri, 23, 31, 40.
Villard, Oswald Garrison, 305.
Voies de communication, 256-258.

TABLE DES CHAPITRES

	Pages
UN MOT D'INTRODUCTION	9
AVANT-PROPOS'	11

PREMIÈRE PARTIE

I. Les facteurs principaux de la politique économique d'un pays	23
II. La politique commerciale	31
III. La balance du commerce et la balance des comptes	40
IV. La liquidation et le règlement des dettes de guerre. L'importance du commerce international pour un pays	49

DEUXIÈME PARTIE

I. La politique économique de guerre ...	57
II. Production et consommation	79
III. Le budget de l'exercice 1942-43	83
IV. La politique économique de guerre de la Grande-Bretagne, des États-Unis et de l'Allemagne	93
V. Lois organiques de la politique économique de guerre	113
VI. La politique du contrôle des prix	128
VII. La production industrielle	138
VIII. L'agriculture canadienne et la guerre	149

TABLE DES CHAPITRES

319

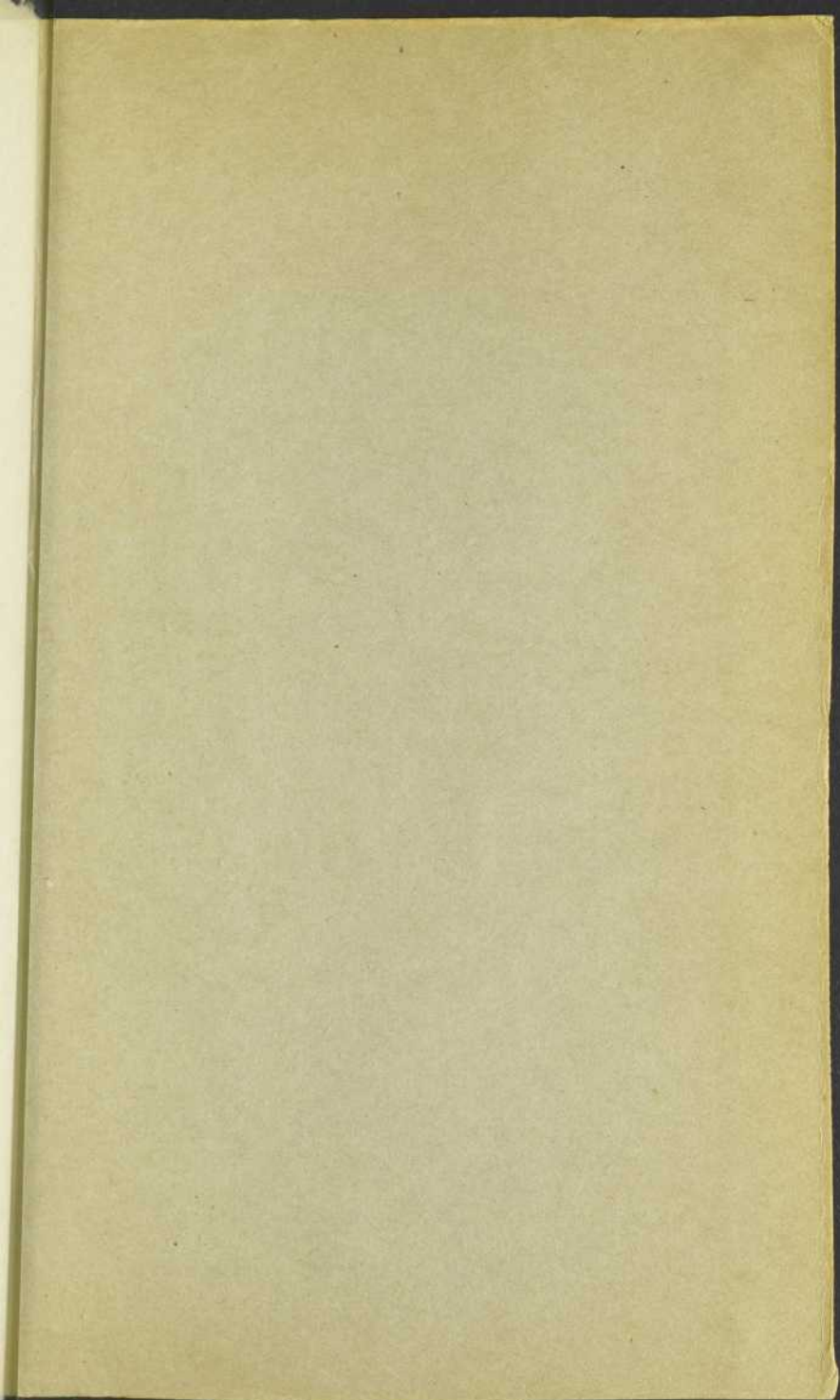
Pages

IX. La mobilisation, le travail et l'effort de guerre	165
X. Le commerce extérieur du Canada et la guerre	174

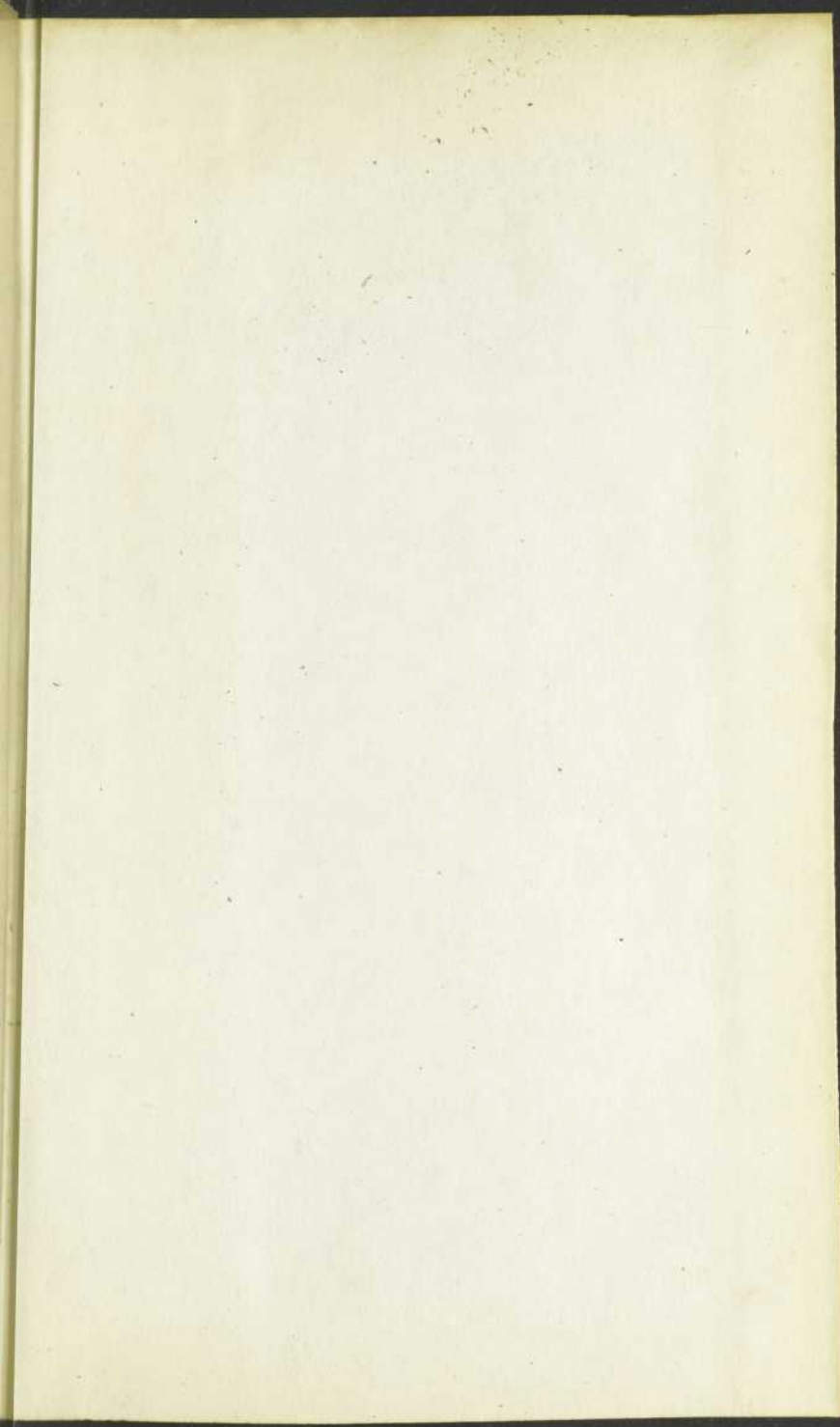
TROISIÈME PARTIE

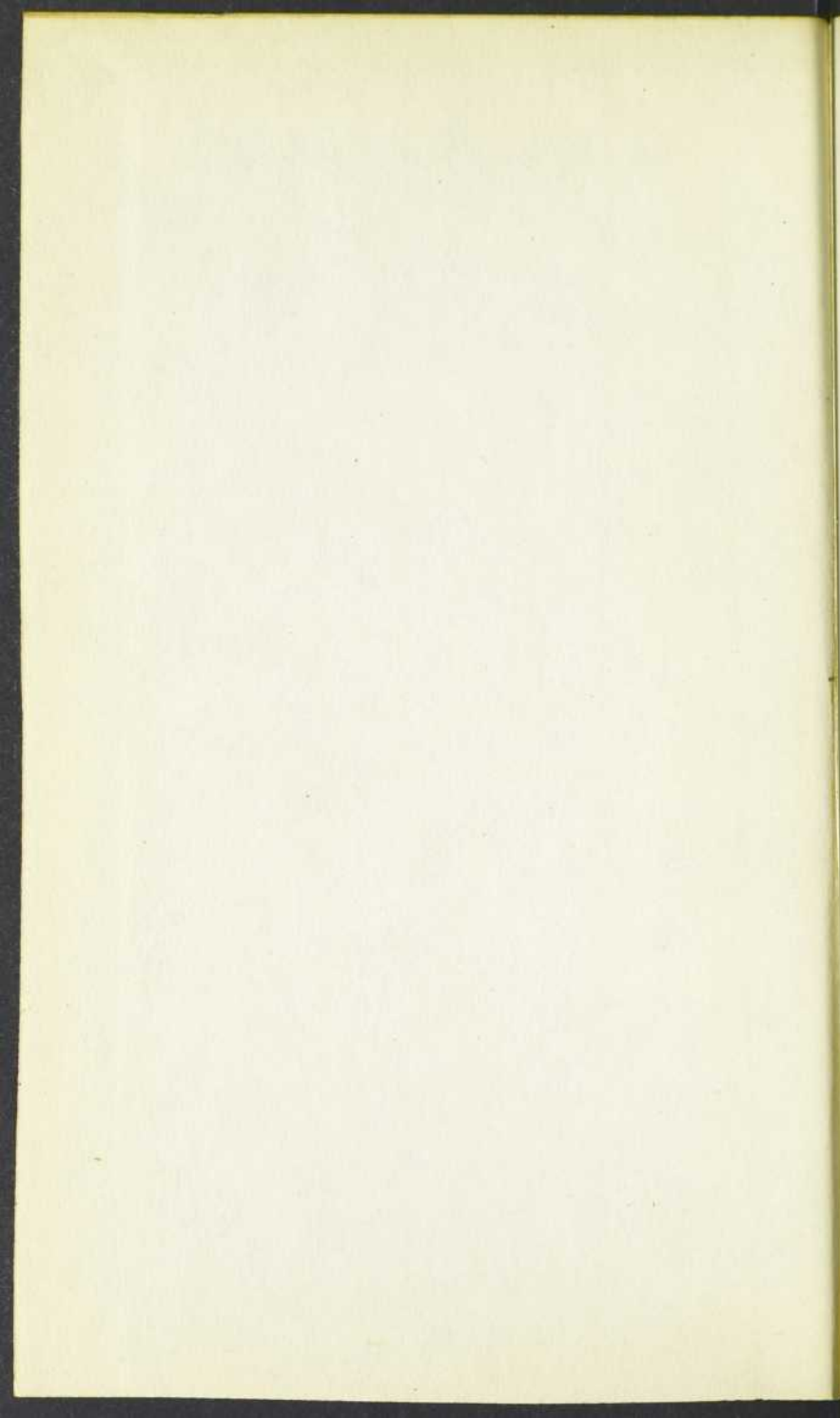
I. Les cadres nouveaux de la politique économique	195
II. L'état et l'activité économique	208
III. Les questions essentielles	221
IV. Les conséquences économiques de la paix	229
V. Quelques problèmes	245
VI. Les bases d'un programme national de travail	259
VII. La collaboration économique internationale et le rôle du Canada	271
VIII. La politique extérieure du Canada	294
Appendices	311
Index alphabétique	315

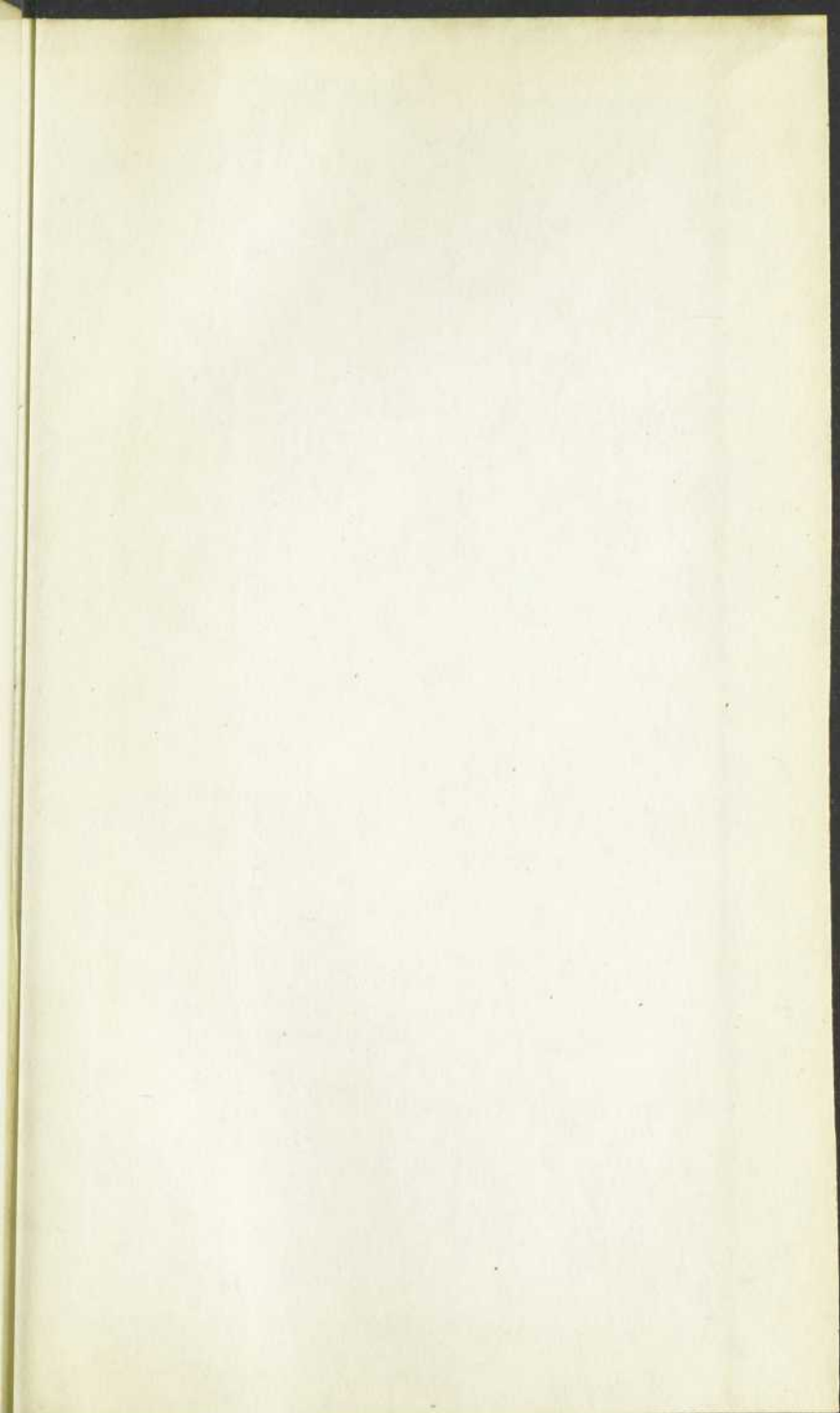
ACHEVÉ D'IMPRIMER LE QUINZE AVRIL 1944
SUR LES PRESSES DE THÉRIEN FRÈRES, A
MONTREAL, POUR LE COMPTE DE LUCIEN
PARIZEAU & COMPAGNIE.

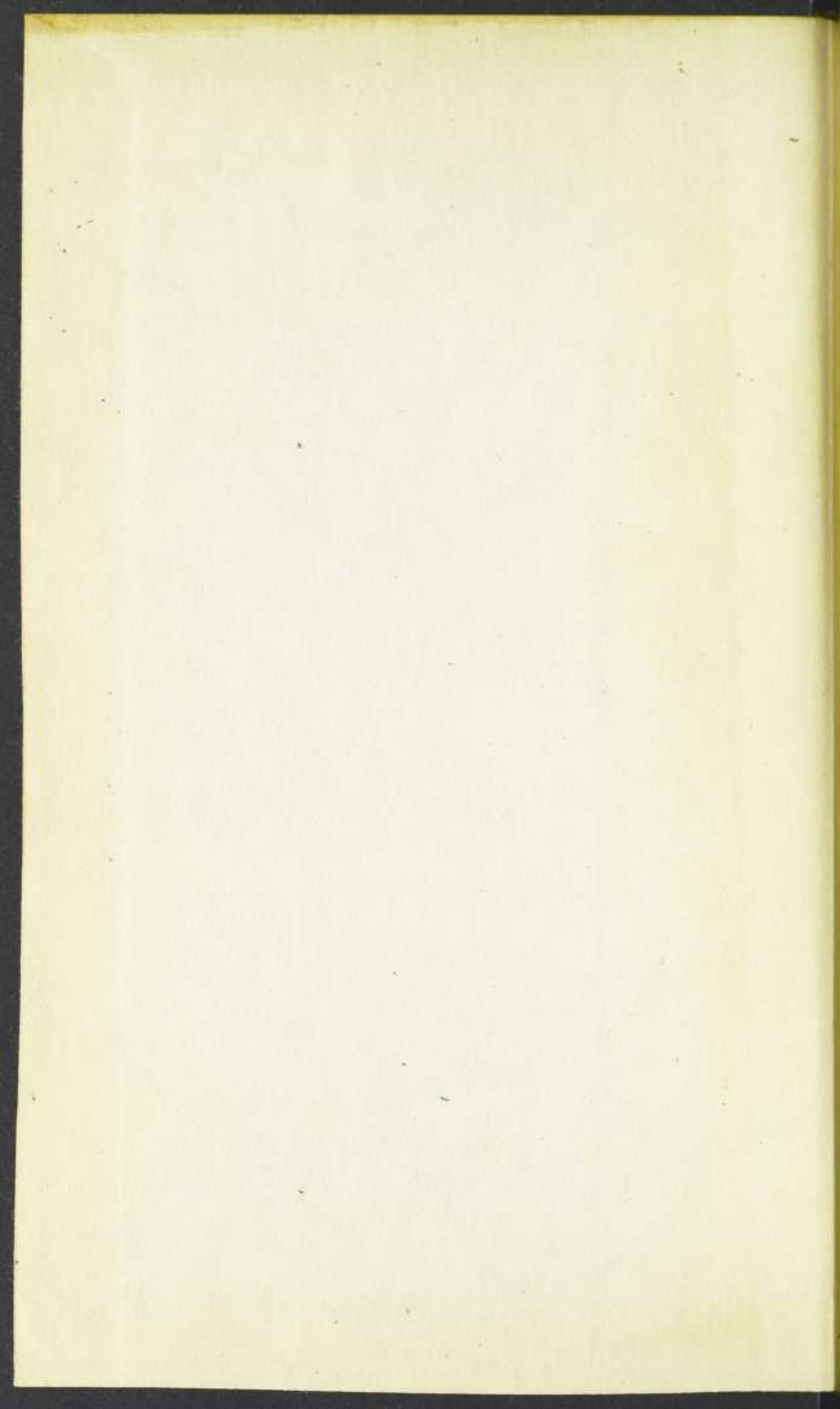


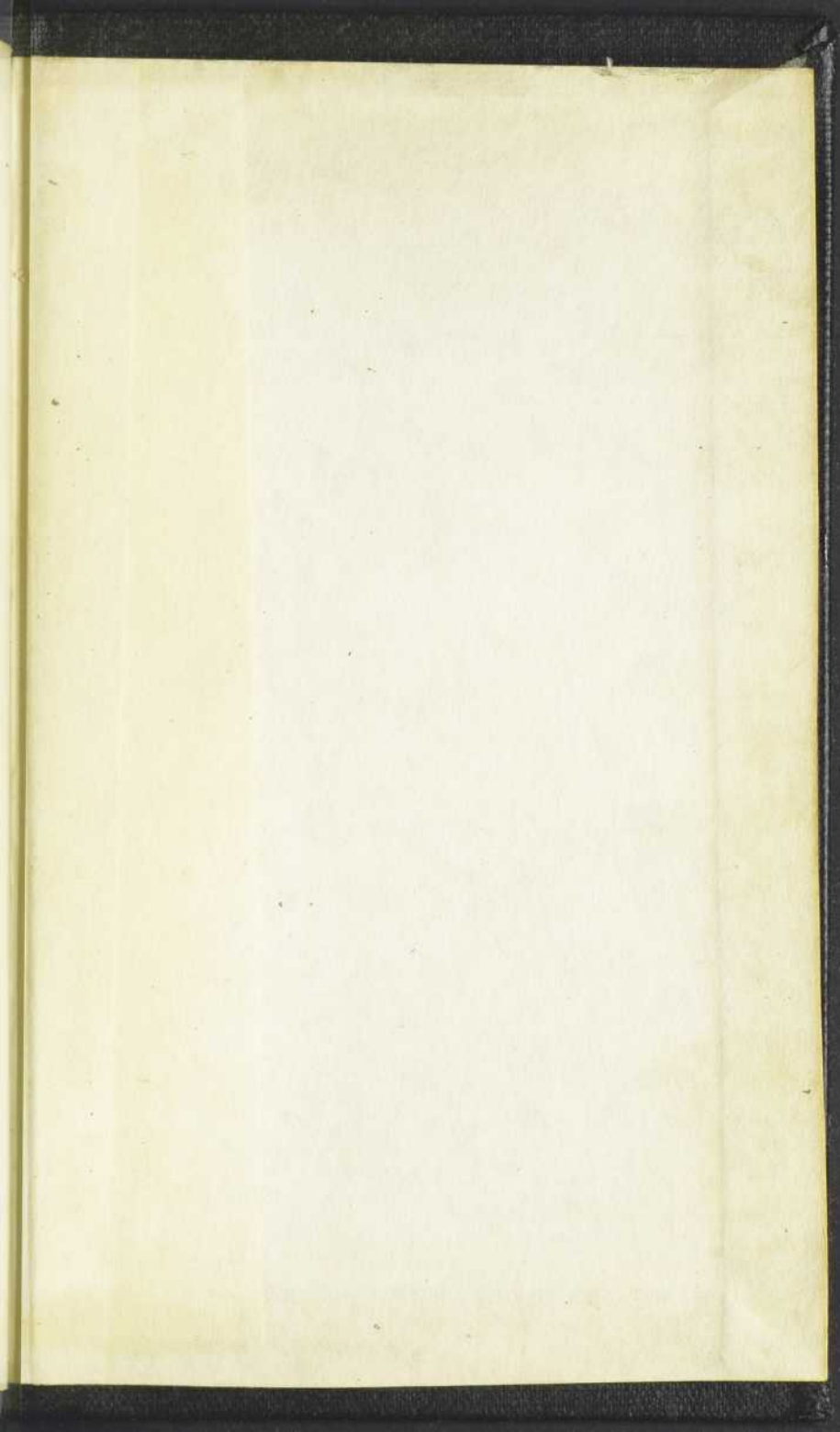












BNQ



000 343 297