

Autonomie et réalisme politique

Volume 31, Number 2, July–September 1955

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1002620ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1002620ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

(1955). Autonomie et réalisme politique. *L'Actualité économique*, 31(2), 273–281.
<https://doi.org/10.7202/1002620ar>

Commentaires

Autonomie et réalisme politique Ce sont encore les relations fédérales-provinciales, avec la nécessité d'un nouveau partage des sources de revenus entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux, qui forment le principal thème du discours du budget de cette année¹. À vrai dire, le discours lui-même n'apporte rien de neuf, se contentant d'aligner une série de citations de toutes origines, dont une bonne douzaine du président des États-Unis, M. Eisenhower, et tendant toutes à démontrer la nécessité urgente d'une décentralisation des pouvoirs. Aucune proposition concrète de nature à régler les difficultés fiscales, aucun exposé des principes que les autorités provinciales entendent faire respecter pour défendre une autonomie réelle de la Province. Mais peut-être le gouvernement ne voulait-il pas dévoiler ses batteries avant la Conférence fédérale-provinciale d'octobre, où l'on doit discuter de l'opportunité de renouveler les ententes fiscales actuelles, qui expirent en 1957.

En revanche, on peut s'attendre que la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Commission Tremblay), qui étudie à fond la question depuis deux ans et demie et doit remettre son rapport en octobre de cette année, apportera des suggestions plus positives pour dénouer l'imbroglio fiscal. On doit regretter, en tous cas, que ce rapport, qui promet d'être intéressant, ne parvienne pas à temps aux représentants officiels de la Province

1. *Discours sur le budget*, prononcé par l'honorable Onésime Gagnon à l'Assemblée législative de Québec, le 3 février 1955.

chargés de défendre le point de vue de celle-ci à la Conférence fédérale-provinciale.

On sait que par suite d'une concession du gouvernement fédéral, le contribuable québécois — et mise à part la solution exceptionnelle pour l'année 1954 — jouira d'un abattement général de 10 p.c. sur son impôt sur le revenu fédéral. Concession partielle, différente de la solution de la déductibilité complète réclamée par le gouvernement de la province de Québec, mais peut-être supérieure à celle-ci si l'on se place du point de vue autonomiste.

Sous l'aspect strictement financier, les deux solutions, celle de la «déduction» et celle de la «réduction», se valent. Le rendement de l'impôt fédéral actuel pour la province de Québec s'élevant à environ 280 millions de dollars (en 1953 et en 1954), une réduction de 10 p.c. prive le Fédéral de quelque 28 millions de dollars, ce qui équivaut à peu près à ce qu'il perdrait s'il avait accepté la déduction complète de l'impôt provincial. Le rendement de celui-ci, en effet, d'après les estimés de Québec, sera de 25 millions pour 1954-55 et de 27 millions pour 1955-56. Tout au plus peut-on dire que dans la perspective d'un abaissement des taux de l'impôt fédéral sur le revenu — ce qui est effectivement survenu cette année — la solution de la «réduction» avantage financièrement le Fédéral par rapport à l'autre.

Sous l'angle social cependant, les deux solutions ont des incidences très différentes. Il ne fait pas de doute que le gouvernement du Québec a voulu favoriser les petits salariés en établissant ses exemptions à un niveau très supérieur aux exemptions fédérales, considérées maintenant un peu partout comme tout à fait désuètes. Or ce soulagement n'en aurait été un que de pure forme si la solution de la déductibilité complète avait été acceptée. En effet, aucun contribuable n'aurait alors vu son fardeau allégé, puisque le total de son impôt aurait été déterminé en vertu des taux fédéraux. Comme résultat pratique, le haut salarié aurait versé jusqu'à 85 p.c. de son impôt au Fédéral et le reste à la Province, alors que le petit salarié, celui dont le revenu est trop faible pour qu'il soit assujéti à l'impôt provincial, aurait versé 100 p.c. de son impôt au Fédéral.

La solution retenue de la «réduction» aura au contraire pour résultat de soulager efficacement ce dernier, qui bénéficiera d'un

abattement de 10 p.c. sur son impôt fédéral sans pour autant verser d'impôt à la Province. En revanche, le gros salarié sera plus taxé qu'auparavant, car il ne pourra bénéficier d'une réduction supérieure à 10 p.c. de l'impôt versé à Ottawa, même si le taux de son impôt provincial équivaut à 15 p.c. du taux fédéral. En fait, jusqu'à un revenu variant de 6 à 7,000 dollars (selon le nombre d'enfants et les exemptions pour œuvres de charité), le contribuable québécois ne supportera aucune charge additionnelle. Mais au delà, il paiera plus.

Ce n'est cependant que dans le cas des rémunérations très élevées ou pour les individus dont les revenus sont constitués surtout de dividendes que la surcharge est susceptible de devenir importante.¹

On comprend très bien que les intéressés ne trouvent pas la chose à leur goût, au point peut-être de déménager leurs pénates — et les sièges sociaux de leurs compagnies — en dehors de la province. Mais par ailleurs, puisqu'il faut que l'État puise ses revenus quelque part, il s'en trouvera beaucoup pour approuver le gouvernement provincial d'aller chercher l'argent chez les riches plutôt que de pressurer les gagne-petit, comme les sociétés modernes ont trop tendance à le faire.

Évidemment, il existe une limite dans ce domaine, limite imposée par la justice fiscale et le souci du rendement financier (il s'agit de ne pas tuer la poule aux œufs d'or). Mais on serait,

1. Dans ce dernier cas, le pourcentage effectif de l'impôt provincial par rapport à l'impôt fédéral peut dépasser sensiblement la limite de 15 p.c. prévue pour le rapport entre les taux maximums (80 p.c. au Fédéral et 12 p.c. au Provincial dans le cas d'un revenu supérieur à 400,000 dollars). C'est que la loi fédérale, contrairement à la loi provinciale, prévoit qu'un contribuable ayant reçu des dividendes de compagnies canadiennes pourra, moyennant certaines conditions, en déduire 20 p.c. de son impôt brut tel que calculé sur son revenu imposable. Les exemples suivants concernant un contribuable marié sans enfants illustrent la situation, la dernière colonne indiquant le montant additionnel qu'il est obligé de verser parce que la réduction de l'impôt fédéral est limité à 10 p.c.:

Revenu	Composition	Impôt		P.c. prov./féd.	Surcharge
		fédéral	provincial		
\$ 20,000	traitement	\$5,570	\$ 763	13.6	\$ 206
20,000	{trait. 10,000 div. 10,000}	3,570	763	21.3	406
100,000	traitement	50,420	7,478	14.8	2,426
100,000	{trait. 20,000 div. 80,000}	34,420	7,478	21.7	4,036

il me semble, mal venu de reprocher au gouvernement provincial de demander 7,400 dollars au salarié qui en gagne 100,000, alors que le fédéral accapare pour sa part plus de la moitié de ce même revenu. Le critère dont on doit se servir pour juger de la légitimité des prélèvements fiscaux respectifs du Fédéral et des Provinces, c'est les comparer avec leurs besoins. Or personne ne conteste qu'Ottawa nage depuis de nombreuses années dans l'abondance financière, alors que les provinces doivent remettre à plus tard une foule de travaux urgents, à cause de leurs revenus trop limités. Là en effet, réside le nœud de la question.¹

En réalité, même si la concession fiscale du gouvernement fédéral — présentée il est vrai uniquement comme solution temporaire — règle à toutes fins pratiques le problème de la plupart des contribuables du Québec, elle est loin de représenter une solution satisfaisante, même du point de vue uniquement quantitatif. On sait que la province de Québec, pour refuser depuis 1947 de louer ses impôts directs au Fédéral en retour d'une subvention annuelle variable, s'est placée dans une situation d'infériorité financière qui l'a privée d'importantes sommes chaque année. Dans de telles circonstances, et puisqu'on disait les provinces libres d'adhérer ou non aux ententes, on peut douter de la réalité d'une liberté qui impose de tels sacrifices. Il ne faut pas oublier en effet que même dans une province qui refuse de signer l'entente, le Fédéral vient chercher des revenus au même taux qu'ailleurs, se contentant d'accorder des dégrèvements de façon tardive et partielle seulement. En d'autres termes, c'est le gouvernement fédéral qui détermine en pratique quelle doit être la mesure d'autonomie qu'il concède aux provinces, puisqu'il s'arrange pour que ses concessions fiscales aux contribuables québécois soient toujours inférieures en volume à ce qu'il verserait à la province si elle signait l'entente. Cela revient à rejeter sur le gouvernement du Québec tout l'odieux de l'affaire.

Nous avons estimé l'an dernier² à 48 millions de dollars le manque à gagner à la province de Québec pour 1953-54. Cette

1. On pourrait aussi contester la légitimité du dégrèvement fiscal de 20 p.c. accordé à ceux qui tirent tout ou partie de leurs revenus de dividendes. Cette concession a été faite sous prétexte que ce revenu avait été taxé déjà une fois, sous forme de bénéfices de compagnies. Cette question très complexe mériterait, pour être vidée, de longs développements. Il n'est pas du tout certain que le bénéficiaire de dividendes soit défavorisé économiquement par rapport à celui qui, par exemple, utilise ses fonds sous une autre forme que le placement dans des actions d'entreprise.

2. *L'Actualité Économique*, juil.-sept. 1954, p. 328.

année, malgré le recul partiel d'Ottawa, c'est encore une quarantaine de millions que perd la province pour vouloir conserver son entière liberté fiscale. Il convient d'ajouter qu'en définitive, le gouvernement du Québec n'obtient avec le présent système qu'une vingtaine de millions de moins que s'il recevait une subvention fédérale, mais c'est au prix de prélèvement additionnels, se chiffrant par 20 millions de dollars environ, chez certains de ses contribuables.

* * *

Il est un autre thème du discours sur le budget de cette année qui appelle des remarques. Le ministre des finances manifeste son inquiétude de voir la pression fiscale s'exerçant sur le citoyen dépasser un niveau tolérable. « Nous traversons une période d'économie de paix, dit-il, et nous supportons la pression fiscale d'une économie de guerre. » Et c'est surtout au nom de l'entreprise privée et de la nécessité de son développement grâce aux épargnes des particuliers que le ministre se place.

On constate que se trouve posé ici tout le problème du rôle de l'État dans l'économie. Il est incontestable qu'il existe une limite à la fiscalité, que l'État ne peut franchir sans risquer de modifier du tout au tout la nature de notre régime politique. La difficulté est de donner une expression quantitative à cette limite: est-ce 20, 30 ou 40 p.c. du revenu national que l'État peut prélever sans danger des citoyens sous forme de fiscalité? Le ministre des finances trouve excessif le pourcentage actuel au Canada, qui est de 30 p.c. Il est certain que les États modernes, à la faveur de la grande dépression des années '30 et de la dernière guerre ont assumé des responsabilités qu'ils ne sont pas prêts à remettre facilement à l'initiative privée. On peut juger diversement cette évolution, mais personne ou à peu près ne prône un retour intégral aux conditions économiques des premières décades du siècle.

Quand le ministre des finances du Québec trouve excessif l'impôt exigé des contribuables canadiens, nous sommes portés à l'approuver, s'il veut entendre par là que le gouvernement central accapare trop de revenus. Mais s'il veut suggérer que la Province est parvenue à la limite de ses responsabilités et doit mettre un terme aux dépenses nouvelles, nous différons d'opinion. Trop de

besoins urgents restent insatisfaits chez nous — les nombreux témoignages présentés à la Commission Tremblay ne laissent aucun doute à cet égard — pour que nos gouvernants croient le moment venu de s'asseoir sur leurs lauriers, se contentant de maintenir ce qui est déjà acquis.

Quelqu'estime que l'on puisse avoir pour l'initiation privée, il est de moins en moins contestable qu'en matière de services sociaux comme dans le secteur de l'enseignement — pour ne pas parler d'autres domaines plus terre-à-terre mais non moins vitaux, comme l'exploitation des ressources naturelles — elle se révèle désormais et un peu partout insuffisante pour réunir les énormes capitaux nécessaires à la bonne marche des institutions modernes. Pour ne pas avoir compris cela avant, les Canadiens français du Québec se retrouvent en 1955 avec un retard considérable dans de nombreux domaines sur beaucoup d'autres provinces ou d'autres États.

Ces responsabilités plus lourdes que nous attribuons à l'État provincial n'excèdent d'ailleurs aucunement la conception que nous nous faisons traditionnellement de celui-ci, à savoir que son rôle ne doit être que supplétif. Nous commençons à peine à nous rendre compte de cette réalité sociologique fondamentale que, maintenant que l'Église n'est plus en mesure de jouer financièrement le rôle qu'elle assumait autrefois dans notre société, il ne reste plus aux Canadiens français qu'à s'appuyer fortement sur l'État provincial pour favoriser le développement de leur culture. Car on ne trouve pas ici — puisque les leviers de l'économie nous échappent — cette classe de bourgeois cultivés et riches qui soutient de ses deniers, dans une société normale, les œuvres de bienfaisance, les instituts de recherche scientifique ou d'enseignement supérieur, les organismes de rayonnement culturel.

Ce n'est certes pas avec la conception étriquée du rôle de l'État que nous entretenions jusqu'à maintenant et qui autorisait, outre l'absence d'une politique économique d'ensemble, toutes les démissions et toutes les carences — facteurs qui ont contribué plus que tout autre à l'envahissement par le gouvernement central de domaines appartenant normalement aux provinces — que nous pourrions assurer en permanence la vitalité du groupe ethnique d'origine française. Car il ne faut pas oublier que, sur le même

territoire, on trouve une culture dynamique, rameau canadien de la civilisation anglo-saxonne, qui est en train de s'assurer au XX^e siècle une sorte d'hégémonie mondiale, culture pouvant s'appuyer à la fois sur la presque totalité des institutions économiques du pays, sur les gouvernements de neuf provinces et surtout sur l'État fédéral, dont les interventions dans le domaine culturel (Galerie nationale, Bibliothèque nationale, Office national du Film, Radio-Canada, subventions aux universités, etc.) ne se comptent plus et ne peuvent que traiter en parente pauvre la culture canadienne-française.

Dans cette perspective globale, le gouvernement de la province de Québec se voit investi de responsabilités qu'il s'est rarement reconnues autrement qu'en paroles. Si alors la taxation — maintenue dans des limites raisonnables — se révèle incapable de permettre à l'État provincial de soutenir de son aide financière les institutions privées menacées d'anémie, qu'il recoure à l'emprunt. Ici l'on touche une autre des anomalies de la politique financière du gouvernement provincial: sa hantise d'emprunter, laquelle part d'une conception étroitement conservatrice de son rôle. Depuis de nombreuses années, le ministre des finances se vante de pouvoir couvrir la plus grande partie des dépenses, même de nature permanente, à l'aide des recettes courantes. Et comme il lui arrive, depuis quelques années, de ne pouvoir réussir à couvrir ainsi entièrement les dépenses de toute nature, c'est manifestement avec une certaine gêne qu'il s'excuse de la chose et semble la considérer comme anormale.

Ce souci constant de ne pas s'endetter, permet à la province de Québec de jouir traditionnellement d'une des plus basses dettes *per capita* du Canada — ce dont le ministre des finances semble extrêmement fier et ce qui est confirmé par les chiffres du tableau ci-après, lesquels permettent de comparer pour deux années très éloignées l'une de l'autre la situation respective de l'endettement des diverses provinces canadiennes. Il s'en faudrait de beaucoup que la sagesse administrative des dirigeants politiques explique seule ce bas niveau de la dette dans le Québec. On constate en effet que le niveau très bas des dépenses y est aussi pour quelque chose. Et les chiffres des années intermédiaires le confirmeraient amplement:

**Dettes directes per capita et dépenses nettes courantes
par province, 1930 et 1953¹**

	1930		1953	
	Dettes	Dépenses	Dettes	Dépenses
Terre-Neuve	—	—	\$ 36	\$ 86
Île-du-Prince-Édouard	\$ 32	\$ 12	162	68
Nouvelle-Ecosse	108	13	280	77
Nouveau-Brunswick	129	16	313	89
Québec	37	14	90	73
Ontario	163	17	194	78
Manitoba	156	18	187	58
Saskatchewan	110	21	205	100
Alberta	195	23	95	118
Colombie-Britannique	196	39	172	140

Il est grand temps en résumé que nous revisions nos conceptions sous le rapport de l'endettement public. Une administration d'État obéit à d'autres règles de fonctionnement qu'une entreprise privée, pour laquelle la rentabilité compte avant tout. Ce qui n'interdit pas une gestion prudente de la dette et un contrôle étroit des dépenses publiques, pour éviter tout ce qui peut être superflu.

L'expérience du passé a montré que plusieurs provinces canadiennes, et en particulier les provinces de l'Ouest, moins conservatrices que le Québec en matière d'emprunts, ont dépensé largement en s'endettant au cours des années de vaches grasses. Se trouvant de ce fait aux prises avec des difficultés financières, une fois la crise venue, elles ont réclamé et obtenu l'aide du Fédéral sous toutes les formes imaginables. Ce qui revient à dire que c'est grâce à des transferts de fonds (par le truchement du budget fédéral) venant des autres provinces et en particulier du Québec, dont la situation financière solide donne faussement l'allure d'une province favorisée du sort, que ces provinces ont financé leurs dépenses intempestives du temps de prospérité.

C'est en somme l'histoire de la cigale et de la fourmi. Mais contrairement à la fourmi de la fable, le Québec n'a pas le loisir

1. Chiffres obtenus pour 1930 dans le *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les Provinces*, vol. III: Documentation, pp. 20 et 66, divisés par le chiffre de la population de chaque province; et pour 1953, dans *Financial Statistics of Provincial Governments 1953*, Revenue Expenditure, p. 18 et Direct & Indirect Debt, pp. 8 et 9.

de refuser à la cigale son aide, puisque c'est le Fédéral qui en décide et l'on sait de quelle façon.

Finances provinciales 1955 L'analyse proprement dite des résultats financiers de l'année 1954-55 ne révèle rien de sensationnel. On remarquera d'abord que nous avons modifié la présentation de nos tableaux des recettes et des déboursés de l'État provincial pour les rendre plus clairs et plus logiques. La source principale de nos renseignements est toujours constituée par l'édition annuelle des *Comptes publics*, que nous complétons pour la dernière année par les renseignements fournis dans le discours sur le budget de la session précédente.

Il existe cependant dans ces documents passablement d'anarchie et parfois un mode de présentation de nature à dérouter le lecteur non attentif. Nous ne prétendons pas avoir éliminé toutes les anomalies, mais nous croyons avoir fait disparaître les principales: ce qui reste est quantité négligeable. Pour notre part, nous désignons toujours les recettes d'après leur source, alors que les *Comptes publics* les classent parfois d'après leur destination. Ainsi en est-il du «fonds d'éducation» groupant des sources de revenus aussi disparates que la taxe de vente, un impôt sur le capital de certaines compagnies, des droits de coupe, une contribution fixe annuelle de l'Hydro-Québec, etc. Le «fonds de l'assistance publique» offre une situation analogue, bien qu'on se soit décidé, récemment, à fournir plus de détails, indiquant l'origine des fonds.

Comme par ailleurs les dépenses sont groupées selon les départements qui en sont responsables, de nombreux ajustements sont nécessaires aux fins de notre classification, laquelle s'attache plutôt à la nature même des dépenses. Ainsi notre rubrique «enseignement et culture» s'approvisionne au Département de l'Instruction publique, au Secrétariat provincial, aux ministères du Bien-Être social et de la Jeunesse, des Mines, des Terres et Forêts, de l'Agriculture, etc.

Ces remarques méthodologiques étant faites, jetons un coup d'œil sur les tableaux qui, tant du côté des recettes que des dépenses, donnent les résultats complets de cinq années et les chiffres provisoires de la dernière. Car au moment où le ministre des